

Distr.
RESTRINGIDA
LC/R.772
7 de junio de 1989
ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

EL NUEVO PAPEL DE LOS SERVICIOS EN LA ECONOMIA
LATINOAMERICANA Y DEL CARIBE */

*/ Este trabajo fue preparado por el señor Francisco J. Prieto, Consultor de la División de Comercio Internacional y Desarrollo de la CEPAL, en virtud del Proyecto PNUD/UNCTAD/CEPAL - RLA/87/019 "Asistencia para el desarrollo del comercio y negociaciones comerciales". Las opiniones expresadas en este trabajo son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Este documento no ha sido sometido a revisión editorial.

INDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION Y RESUMEN	1
II. SERVICIOS Y DESARROLLO	4
1. Nuevo rol de los servicios	4
2. Los servicios en los países industrializados y en los en desarrollo: un contrapunto entre situaciones asimétricas	10
III. LOS SERVICIOS Y LAS NUEVAS TECNOLOGIAS	17
INTRODUCCION	17
1. Cobertura de las nuevas tecnologías de la información (NTI)	17
2. El impacto de las tecnologías de la información en los servicios	19
IV. LOS SERVICIOS Y LA COOPERACION REGIONAL	26
INTRODUCCION	26
1. Las experiencias de SELA, ALADI, JUNAC, MCCA y CARICOM	26
2. La experiencia de la Comunidad Económica Europea	31
3. El mercado común europeo de servicios	32
4. Comentarios sobre las experiencias del pasado	35
5. Acciones recientes y orientaciones prioritarias	38
V. SERVICIOS Y RONDA URUGUAY	42
1. El escenario económico para la Ronda Uruguay	42
2. La negociación sobre comercio de servicios en la Ronda Uruguay	46
3. Observaciones generales sobre la negociación	50
Notas	53

I. INTRODUCCION Y RESUMEN

El sector servicios incluye un número importante y creciente de actividades muy diversas. Transporte, telecomunicaciones, seguros, publicidad, ingeniería, turismo, servicios bancarios y financieros, servicios personales y comunales y otros, todos ellos constituyen el sector servicios.

Su importancia en el PIB de los países es variable. Se estima que ellos representan --en promedio-- un 60% del PIB de los países industrializados y entre un 30% y 70% del PIB en los países en desarrollo.

En América Latina el aporte de los servicios al PIB promedió un 56.2% en 1986 incrementándose desde un 51% en 1970. El sector es particularmente grande en las mayores economías de la región (Argentina, Brasil y México) en las que su contribución bordea el 58% del PIB.^{1/}

En relación al empleo estas actividades absorben entre el 50% y el 70% de la fuerza de trabajo en los países desarrollados y entre el 20% y el 60% en los en desarrollo. Se estima que el empleo promedio en servicios es hoy --en estos últimos países-- de alrededor de 32% de la fuerza de trabajo contra un 27% en 1970.

El comercio internacional de servicios ha venido expandiéndose a tasas más aceleradas que las del comercio de bienes (un 60% superiores) ^{2/} y los países en desarrollo, pese a una participación minoritaria en dicho comercio, han logrado mejorar su situación relativa. Con todo, los países desarrollados siguen siendo los principales productores y consumidores de servicios transados internacionalmente con más de tres cuartas partes de ese comercio en 1986.

Los países en desarrollo tienen una participación relativamente importante en el comercio de servicios tradicionales como viajes, turismo y transportes. Sin embargo, en años recientes también han comenzado a ocupar un sitio de cierta importancia en servicios tales como la ingeniería y la informática.

América Latina ha sido, tradicionalmente, una región importadora neta de servicios. Sin embargo, los desequilibrios regionales fueron menores a partir de la crisis internacional de 1981/1982. El único componente que ha generado excedentes en algunos años es el rubro viajes y turismo. Con todo todavía se

registran fuertes déficits en "Embarques", "Otros servicios de transporte" y "Otros servicios privados".

Gracias al Proyecto UNCTAD/PNUD/CEPAL RLA 87/019, "Asistencia para el Desarrollo del Comercio y Negociaciones Comerciales", la CEPAL pudo dar curso a una serie de trabajos con vistas a esclarecer los principales temas relativos al sector servicios.

Desde los inicios del Proyecto se han elaborado numerosos trabajos que cubren una variedad de tópicos. Así, se ha examinado la situación de la producción y comercio de servicios, tanto en la Región como en países individuales; se han estudiado las principales limitaciones de la base estadística de que se dispone y se han hecho propuestas para superarlas. También se han examinado temas relativos a la vinculación de los servicios y el proceso de desarrollo, explorando la situación de los servicios al productor en industrias específicas de varios países de la región. Finalmente se ha estudiado el potencial de la cooperación intrarregional e internacional para el desarrollo del sector. En este último tema se han revisado las posibilidades de la cooperación regional y subregional, así como las implicaciones de un posible acuerdo multilateral de servicios en el contexto de la Ronda Uruguay.

El Proyecto ha estimado útil hacer un alto en el camino con el objeto de revisar, en forma analítica y resumida, las principales lecciones que pueden recogerse de los trabajos emprendidos. Este documento es el resultado de ese esfuerzo.

En los capítulos siguientes se encuentran desarrollados cuatro grandes temas.

En el capítulo II se examina la cuestión de los servicios y el desarrollo. El capítulo consta de dos secciones. Una, sobre el nuevo rol de los servicios. Allí se presentan aspectos como las transformaciones en la organización productiva, las nuevas tecnologías, el rol de la infraestructura adecuada y el rol del capital humano. La segunda sección analiza las principales asimetrías entre la situación de los servicios en los países industrializados y los en desarrollo. Un énfasis particular se pone en la revisión de la situación de los "servicios al productos" en ambos grupos de países, destacándose el rol que éstos juegan en la generación de valor

agregado en el incremento de la productividad y competitividad internacional de los sectores productores de bienes.

En el capítulo III se discute el tema de los servicios y las nuevas tecnologías. A este respecto se intentó delimitar el campo de las nuevas tecnologías de la información, precisando su contorno e identificando los desarrollos que surgen a partir de las nuevas tecnologías. En la segunda sección se estudia el impacto de las tecnologías de la información en los servicios examinando sus efectos en aspectos tales como: productividad, transparencia en los mercados, desaparición de las fronteras entre sectores, impacto en las barreras de entrada a la industria y la globalización de la prestación de servicios.

En el capítulo IV se examinan los servicios y la cooperación regional. Allí se revisan las experiencias de cooperación e integración de diversos organismos tales como el SELA, ALADI, JUNAC, MCCA y CARICOM. También se analizó la experiencia de la Comunidad Económica Europea en materia de servicios. Se procuró hacer un contrapunto entre ambas experiencias (las regionales y la europea) y se hicieron algunas notas sobre posibles acciones para el futuro.

En el capítulo V se estudió la situación de los servicios en la Ronda Uruguay. Se resumen los principales antecedentes de la negociación, incluyendo un breve análisis sobre el tema de servicios y su vinculación más general con los llamados "nuevos temas" (servicios, propiedad intelectual e inversiones). Se examinaron los avances realizados por el Grupo de Negociaciones sobre Servicios del GATT en relación a los elementos del Programa para la fase inicial de negociaciones y se presentan algunos comentarios, a modo de conclusiones preliminares, sobre el curso de las negociaciones y los intereses de América Latina.

II. SERVICIOS Y DESARROLLO

1. Nuevo rol de los servicios

a) Transformaciones productivas y servicios

Por largos años se ha pensado que los servicios tendrían una dinámica de crecimiento y expansión más bien desvinculada de las transformaciones que iban ocurriendo en los sectores "reales" de la economía; especialmente en la agricultura y la manufactura. Con excepción de los servicios infraestructurales tales como el transporte o las telecomunicaciones, rara vez los analistas del desarrollo concedieron atención particular a los vínculos que podrían existir entre servicios y desarrollo.

Un elemento explicativo de tales conductas parece relacionarse con el hecho de que servicios tradicionales tales como los personales y comunales constituían el grueso del sector servicios. A su vez, esas actividades mostraron siempre una relación de mayor sensibilidad frente a la evolución de variables como el ingreso nacional, el proceso de urbanización o a los impedimentos estructurales para la generación de empleo. Generalmente se percibió una vinculación entre el crecimiento de los servicios y las transformaciones que estaban ocurriendo en los sectores productivos primario y secundario. Bajo dicha óptica, la teoría del desarrollo destacó el hecho de que en los países de bajo ingreso per cápita, el crecimiento de muchas actividades de servicios no serían más que el reflejo de una absorción "espúrea" de la mano de obra que no permitía su aprovechamiento adecuado en el aparato productivo doméstico. Así en el caso de estos últimos países, un abultado sector servicios no reflejaría más que la mala formación y los desajustes estructurales característicos de una economía atrasada. En efecto, la productividad de la mano de obra en dichas ocupaciones era notoriamente inferior a la media nacional y, en algunas de ellas, la contribución marginal del empleo en ciertos servicios al aumento del producto total se tornó incluso negativa.

En contraste con lo que ocurre en las economías menos desarrolladas, la situación de los servicios en los países altamente industrializados parece responder a una dinámica fundamentalmente distinta. El rápido crecimiento de

muchos servicios, tanto en términos de valor agregado como en el empleo generado en esas actividades, parecen resultar esencialmente de dos vectores principales.

Por una parte se observa un gran dinamismo y expansión en nuevos y sofisticados servicios al consumidor. Servicios tales como el turismo, la hotelería, los restaurantes, los servicios de entretención como cine, TV y videos, el transporte de pasajeros y los servicios especializados de salud y educación hasta todo tipo de servicios de "contactos interpersonales", mostrarían una demanda caracterizada por una elevada elasticidad-ingreso. Como resultado de ello, se ha dinamizado también toda una variedad de nuevas y tradicionales actividades con el consiguiente impacto en el producto y en el empleo asociado a ellas.

Por otro lado se reconoce que los países desarrollados han experimentado radicales transformaciones en la organización de sus sistemas productivos. Este fenómeno parece haber dado lugar al surgimiento de toda una gama de variados servicios que aparecen como complementarios e interdependientes de la estructura productiva de la empresa. La mayor competitividad de los mercados así como la creciente necesidad de reducir costos en las diferentes etapas de la actividad económica --desde la programación de la producción hasta el apoyo post-venta al consumidor-- han hecho aparecer nuevos servicios y nuevas modalidades de producción y prestación de servicios.^{3/} La mejor atención de las necesidades de los consumidores se inscribiría hoy dentro de una amplia red de funciones de producción y de servicios de apoyo. Dicha red se habría generado como resultado de una creciente división de tareas entre unidades más o menos independientes. Así, el diseño, la producción, la distribución, venta y atención post-venta constituirían hoy un complejo sistema de interacciones complementarias entre variados agentes productivos. Cada uno de estos agentes, operando en forma autónoma, contribuiría a un mejor uso de los recursos utilizados de manera de articular --en conjunto-- un proceso global de producción más competitivo y eficiente.

De los dos procesos descritos, son precisamente los segundos los que parecen contener los elementos claves de lo que se ha denominado la "nueva economía de servicios". Es justamente en ese contexto, donde las grandes transformaciones en la organización productiva estarían definiendo nuevas

formas de producción y de generación de valor agregado, que parecen estar alterando profundamente los parámetros tradicionales que relacionan los servicios y el desarrollo. El impacto de tales cambios va mucho más allá de lo que puede observarse en datos macroeconómicos tales como el empleo o el producto sectorial. Estos serían tan sólo un reflejo menor de las nuevas formas de producir y de competir que están desarrollándose, tanto en los mercados domésticos como en los internacionales.^{4/}

Son a la vez estos desarrollos los que justifican la creciente preocupación de diversos sectores por interpretar adecuadamente estos fenómenos y por identificar las consecuencias, inmediatas y de largo plazo, de tales cambios. Es claro que en dicho escenario los servicios no pueden aparecer como un nuevo motor independiente de la actividad económica global ni como un sustituto de los sectores "reales" de la economía, sino que serían más bien un complemento integrador de tales actividades. No podría concebirse, por tanto, una economía de servicios desprendida de los sectores productores de bienes, sean éstos nacionales o internacionales.

La dinámica de crecimiento de unos y otros respondería esencialmente a la adecuación de las fórmulas de interconexión entre ellas de manera que resulten apropiadas y expeditas.

Los servicios se alimentan de la producción de bienes y ésta de la de servicios. En consecuencia, no podría pensarse en el desarrollo dinámico de una agricultura o de una manufactura competitiva y eficiente --tanto a nivel doméstico como internacional-- al margen de estas nuevas transformaciones que entrelazan tan estrechamente los servicios y los bienes.

b) Las "nuevas tecnologías":^{5/}

En los últimos años ha tenido lugar un explosivo desarrollo de nuevas tecnologías en campos tan variados como la ingeniería genética, la biotecnología y, muy en particular, en todo lo relativo al manejo, el procesamiento y el transporte de la información. Nuevos y más eficientes modos de satisfacer las necesidades del consumidor han proliferado como consecuencia de la incorporación de esas nuevas tecnologías a sus respectivos procesos productivos.

Las actividades de servicios no han estado ajenas a este intenso y creativo fenómeno. Por el contrario, han sido tal vez las que más y mejor se

han aprovechado de la introducción de nuevas tecnologías para dinamizar el ritmo de su crecimiento y expandir, en forma acelerada, el desarrollo de nuevos servicios. Las nuevas tecnologías de la información han facilitado grandes mutaciones en actividades tradicionales como la banca, los seguros y el transporte. Tal vez más significativo es que ellas han facilitado también el desarrollo de nuevos servicios; en particular todos aquellos derivados de la utilización de bancos de datos como el telemercado, la banca electrónica, las tarjetas de crédito y otras formas de dinero "plástico", el diseño y la gestión asistidos por computadora, etc. Los progresos acaecidos en el manejo de la información han permitido derribar uno de los más formidables obstáculos para la expansión de muchos servicios: el hasta ahora inexorable requisito de la proximidad física entre el proveedor y el usuario que caracterizó tradicionalmente a casi todos los servicios.

El carácter intangible de muchos servicios exigía no sólo la simultaneidad de los procesos de producción y consumo sino que requería de la proximidad física de los dos principales actores de ese proceso. La relación entre el banco y el cliente debía tener lugar en un espacio determinado al igual que la del barbero y su cliente. Gracias al alto contenido informático de muchos servicios y a las nuevas posibilidades de desplazar la información--en tiempo real-- a cualquier lugar de la tierra, se han ido disipando las restricciones de tiempo y espacio que caracterizaron históricamente muchas actividades de servicios.

Las implicaciones de estos desarrollos son de gran magnitud. A su vez, la velocidad con que estos cambios han ocurrido es tan vertiginosa, que apenas comenzamos a vislumbrar hoy en día los verdaderos efectos en la economía mundial del tercer milenio.

c) Mayor dependencia de una infraestructura adecuada

El grado de diseminación así como la eficacia con que las actividades de servicios puedan beneficiarse de las nuevas tecnologías están estrechamente ligados a las dimensiones, calidad y eficiencia del soporte infraestructural que posibilita su expansión.^{6/} En este contexto, reviste una particular importancia el desarrollo que haya alcanzado la red de telecomunicaciones que existe en el territorio físico de un país así como la efectividad y expedición de las conexiones con las redes de otros países. Así, la infraestructura de

telecomunicaciones ha sido descrita como un verdadero sistema de "autopistas" para la información.^{7/} Son esas redes las que permiten una mejor utilización de las inmensas potencialidades ofrecidas por las nuevas tecnologías de la información. Debe tenerse presente que la definición del ámbito que conforma la infraestructura de telecomunicaciones no se limita hoy en día a las convencionales redes telefónicas y de telegrafía. La actual infraestructura de telecomunicaciones debe incluir también los equipos básicos (computadoras, fax y otros) los que unidos a los nuevos sistemas de telecomunicación, especialmente los satélites orbitales, se han convertido en herramientas indispensables en los servicios de comunicaciones, ciencia e incluso defensa.

En los últimos años se han multiplicado los satélites para diversos usos: Intelsat (1971) operado por la Organización Internacional de Telecomunicaciones por Satélite (telefonía y programas de TV); Landsat 4 (1982, Estados Unidos) que cubre la superficie terrestre para usos en agricultura, batimetría y tierras; TDRS (1983, Estados Unidos) diseñado para transmitir datos entre satélites y estaciones terrestres a una velocidad de 300 millones de bits por segundo; GPS (1988, Estados Unidos), sistema de 18 satélites que brinda exacta información navegacional para fines militares, etc.^{8/}

La simbiosis entre los equipos terrestres de manejo de datos y los nuevos sistemas de telecomunicaciones ha dado origen a una nueva infraestructura: la telemática. Ella está en el centro de la capacidad real de los países para expandir y dinamizar una enorme variedad de servicios. Carencias en dicha infraestructura o dificultades para acceder a ella impiden, en consecuencia, el desarrollo y el aprovechamiento de servicios que pueden ser claves para mantener una adecuada posición competitiva en la nueva especialización internacional del trabajo.

d) Capacidad de gestión y dotación de capital humano

La optimización en el uso de los fenómenos mencionados exige que los agentes productivos dispongan de un capital humano dotado de capacidades específicas y en abundancia suficiente. Las debilidades que afecten el nivel de preparación de la fuerza de trabajo impedirán el aprovechamiento eficiente de estos nuevos impulsores del progreso. La ausencia de calificaciones sólo permitirá lo que se ha llamado una "modernización de escaparate".

Las posibilidades para desarrollar numerosos servicios dependen de la disponibilidad de personal suficientemente entrenado a fin de que el servicio pueda alcanzar los niveles de eficiencia y calidad exigidos por el sistema productivo. Ello es particularmente cierto en todos los llamados "nuevos servicios al productor". Servicios cada vez más sofisticados y especializados tales como líneas de datos intercontinentales vinculadas a un telepuerto, servicios lingüísticos, capacitación y educación, bancos de datos, publicaciones "desk top", comunicaciones financieras, producciones audiovisuales, diseño, servicios y sistemas de seguridad, software especializado, telefonía celular, servicios de "courrier", reparación y mantenimiento de equipos, etc., todos ellos necesitan de profesionales de alta calificación sin cuyo concurso no es posible la prestación del servicio.

Dicho capital humano no está equitativamente distribuido entre las naciones del globo. Su desarrollo y expansión demandan cuantiosos recursos financieros y tecnológicos así como largos períodos de gestación en el tiempo. Los países desarrollados, con una cuantiosa inversión en educación, perfeccionamiento y flexibilización de su fuerza de trabajo ostentan una clara ventaja frente a los países de menor desarrollo.

Pero las exigencias en esta materia no se limitan a la calificación de personal con distintas especializaciones que sean capaces de desarrollar un número creciente de funciones de servicios. La correcta inserción de ese personal en las nuevas formas de organización productiva, requiere también de una nueva clase de empresarios que sean capaces de articular sistemas y subsistemas de gestión. Dichos sistemas se estructuran sobre la base de una división de tareas y funciones productivas muchísimo más compleja que en el pasado, en un número mayor de unidades más o menos independientes entre sí. El nuevo empresario debe organizar la actividad productiva de manera que cada uno de los servicios intervenga en los procesos de programación, producción y distribución en el momento preciso y en el lugar indicado. El desmembramiento de las funciones productivas que produce la "externalización" de una infinidad de servicios acrecienta las dificultades de la gestión frente al modo tradicional de producción mucho más integrada verticalmente. La capacidad tradicional de control se debilita y, por lo tanto, exigirá nuevas formas de

manejo que aseguren la óptima participación de un número creciente de actores independientes en el proceso productivo.

Este desafío no es de una envergadura menor. Muy por el contrario, al igual que empresarios pioneros como Henry Ford que, en su momento, fueron capaces de innovar en las funciones productivas dando origen a la "producción en línea" al interior de las empresas, el nuevo empresario deberá ser capaz de diseñar verdaderas "redes de sistemas productivos" integrando en forma armónica el aporte de agentes productivos que están fuera del organigrama de su empresa individual.

2. Los servicios en los países industrializados y en los en desarrollo: un contrapunto entre situaciones asimétricas

La situación descrita para las grandes transformaciones productivas ha tenido como escenario privilegiado los integrantes de los principales bloques de países capitalistas. Es en estos países, y más marcadamente en los Estados Unidos, donde los servicios han tenido una dinámica espectacular. Los servicios empleaban en 1987 un 77.5% de la fuerza de trabajo (versus 66.9% en 1983) y aportaban un 72% del PNB. Esas actividades contribuyeron --en 1987-- con un 56.4% a los beneficios de las corporaciones norteamericanas. Es más, mientras el comercio de bienes de los Estados Unidos arrojó en 1987 un déficit de US\$60.2 mil millones; los servicios --sin embargo-- generaron un excedente de US\$19.8 mil millones. Para el conjunto de países de la CEE, los excedentes de balanza de pagos en sus intercambios de servicios son todavía mucho más significativos.

La fortaleza de los sectores de servicios, tanto en las economías domésticas como en el comercio internacional de los países desarrollados, parecen resultar de una estructura extraordinariamente dinámica y bien articulada con los requerimientos de sus sectores de punta. En efecto, un ingrediente central de la fuerte expansión de los servicios en esas economías, deriva del proceso de "externalización" de una vasta gama de servicios al productor o servicios a las empresas ("business services"). Dicho proceso es el que ha, por una parte, facilitado los cambios tecnológicos en los procesos

productivos y de distribución y por otra, se ha visto acelerado por el apoyo obtenido de la aplicación de nuevas tecnologías, especialmente en el campo de la información. Esto último ha sido corroborado por distintas investigaciones que anotan que las empresas de servicios representan la gran mayoría de los clientes de las industrias que manufacturan equipos de telecomunicaciones y de procesamiento de información de alta tecnología. Por otra parte se estima que un 75% de los costos del sector manufacturero de los Estados Unidos se deben a actividades de servicios. Así, el mayor valor agregado de un producto se debe cada vez menos al contenido básico material (por ejemplo: la producción de granos y vegetales en alimentos procesados o la "carrocería en blanco" de un automóvil) y cada vez más al diseño, imagen de calidad, planificación, contabilidad, manejo de inventario, control de calidad, transporte, publicidad y distribución asociados al producto.

El crecimiento de muchos servicios en términos de sofisticación, escala, innovatividad y ámbito de acción se ve acelerado por el rápido proceso de desreglamentación que permite que hoy --por ejemplo-- los grandes bancos dispongan de tal cantidad de información, de rápido acceso al capital, y de conexiones a nivel mundial que logran manejar mejor los activos financieros de muchas empresas, las que aisladamente no podrían operar con igual eficiencia.

La tendencia general hacia productos individualmente diferenciados o "a la medida" exige que las empresas sean capaces de producir la deseada variedad, a costos razonables y en el tiempo más rápido posible. Los nuevos servicios permiten entonces vincular los sistemas de producción flexibles con las redes de inteligencia comercial sobre clientes otorgándole a las empresas una real ventaja comparativa en términos de plazos, costos de inventarios y de transportes.

Estos mismos principios operan también a nivel del comercio internacional; una coordinación efectiva de las operaciones internacionales de una empresa depende cada vez más de la eficiencia de los servicios de que dispone. Las economías de escala a nivel internacional surgen preferentemente de las capacidades de un conglomerado respecto de la transferencia de tecnología, las habilidades para la comercialización, calidad de los servicios financieros y logísticos que del tamaño de planta de la operación.

La CEPAL ha realizado diversos trabajos ^{9/} orientados a mejorar el nivel de conocimiento sobre el vínculo entre servicios y desarrollo. Estos esfuerzos nos muestran que la situación de los servicios en los países en desarrollo, particularmente en los de América Latina, es radicalmente distinta a la que exhiben los países desarrollados. Varios de esos estudios muestran que si bien los servicios realizan un importante aporte al PIB y al empleo en América Latina, su aporte a la generación dinámica de valor agregado y a la competitividad de dichas economías es extremadamente limitado. El reflejo más evidente es el resultado que arrojan los intercambios internacionales de servicios de esos países. El déficit comercial en servicios constituye una fuente de desequilibrio creciente en las cuentas externas de América Latina.

El examen de la estructura y composición de los servicios en América Latina revela un marcado contraste con lo observado en economías desarrolladas. El diagnóstico, pese a las limitaciones estadísticas, es claro: los servicios constituyen por lo general un conjunto de actividades de baja productividad, generalmente desvinculado de los requerimientos del aparato productivo, fuertemente absorbedor de mano de obra redundante. Además, una parte considerable del sector está concentrada en actividades tradicionales como comercio y servicios personales, los que por lo general son de muy baja transabilidad internacional.

Existe un muy incipiente desarrollo de los llamados "servicios al productor". Carencias básicas en la infraestructura humana (nivel de calificación de la mano de obra), física (pobre dotación de infraestructura de telecomunicaciones y de equipos de manejo de información) y debilidades manifiestas en el acceso y adaptación de nuevas tecnologías han conspirado para hacer más lento el proceso de "externalización" de servicios al productor que tuvo tan espectacular evolución en los países desarrollados.

Adicionalmente --y por diversas incongruencias estructurales-- el peso de las actividades informales en el sector servicios de América Latina es extraordinariamente elevado. En países como Perú y Bolivia, la informalidad en transportes, comercio al detalle, reparación y mantenimiento de equipos, alcanza proporciones muy altas (superiores al 80% de la actividad).

Tal como se esbozó más arriba, estos desarrollos ocurridos en América Latina tienen un reflejo explícito en la evolución de su comercio de

servicios. Los renglones más fuertemente deficitarios de la Región son precisamente los de "Transportes" y "Otros Servicios privados" (los que agrupan una amplia variedad de servicios al productor). Sólo algunos países logran generar volúmenes importantes en divisas como producto de actividades como "Turismo" o bien, en el caso de un número aún más reducido de países, merced a las "remesas de la mano de obra". Con todo, hay experiencias positivas en el intento de algunos países por estimular las exportaciones de ciertos servicios con mayor valor agregado. Los ejemplos de "ingeniería y consultoría" del Brasil y México, los Servicios de salud y educación en el caso de Colombia, los Servicios de puerto y almacenaje en Uruguay y las experiencias en exportación de software de algunos países como Chile, México y Brasil constituyen experiencias que debieran alentarse y fortalecerse.

La CEPAL, conjuntamente con otras instituciones, también ha querido examinar en más detalle la situación de los servicios al productor en algunas industrias específicas de ciertos países de la Región. Así se examinó la situación de dichos servicios en la industria textil y de confección (Países Andinos, Argentina, Chile, Brasil y México), así como en la fruticultura (Chile). Los resultados fueron radicalmente distintos en ambos casos.

Así, el Proyecto RIA/87/019 emprendió, durante 1988, el examen de la situación de los servicios al productor en la industria textil de Argentina, Brasil, Chile y México.^{10/}

Las diversas experiencias encontradas en los estudios nacionales sobre servicios al productor permitió realizar un examen detallado sobre la situación de éstos en algunos países de la región. Todos los exámenes nacionales se hicieron sobre la base de metodologías análogas y estuvieron dirigidos a identificar los aspectos más relevantes de la demanda por dichos servicios.

De tales exámenes fue posible identificar las principales debilidades que existen en esa materia así como de sus principales causas.

Entre las principales debilidades se destacan las siguientes:

- Escasa conciencia en el empresariado respecto del valor y aporte potencial de los servicios al proceso productivo.

- En varios casos, la preocupación central se refería solamente a insuficiencias observadas en el suministro de servicios tradicionales (transporte, puertos, telecomunicaciones).

- Escasa utilización de servicios modernos, en particular aquellos asociados con la preproducción (diseño, investigación de productos y mercados, estudios de factibilidad) así como de servicios basados en las tecnologías de la información (redes de valor agregado, bancos de datos, CAD y CAM, etc.).

- Escasa externalización de servicios. Salvo aquellos servicios tradicionales, la mayoría de los servicios utilizados son generados al interior de la empresa.

- Alto costo, baja calidad y poca confiabilidad fue una apreciación generalizada sobre los servicios externos tradicionales y no tradicionales.

- Una deficiente inserción de los servicios externos en el proceso productivo. La mayoría de ellos tienen un vínculo errático con dicho proceso y se suele prescindir de ellos en etapas recesivas o de baja demanda por el producto final.

Entre las causas anotadas más comúnmente se citaron cuatro principales:

- De tipo infraestructural: deficiente infraestructura física, particularmente en el equipamiento colectivo de servicios como telecomunicaciones, transportes y puertos. Deficiente infraestructura humana reflejada en la escasez de empresarios dinámicos con capacidad de gestión para articular procesos de producción y venta más complejos. Bajo nivel de calificación del personal dedicado a la prestación de servicios modernos.

- Ausencia de una política de promoción del sector: ausencia de apoyo a las actividades de investigación y desarrollo, poco apoyo crediticio, ausencia o incoherencias respecto de una política sobre inversión directa extranjera en el sector; ausencia de una política fiscal adecuada a las necesidades de los servicios, atrasos en las prácticas regulatorias que quedan obsoletas respecto de los cambios que ocurren en el sector.

- Ausencia de una política comercial en servicios: contradicciones y línea poco clara en relación al sector servicios internacionalizado. Indefinición respecto al grado de apertura o proteccionismo que sea consistente con los objetivos de desarrollo. El manejo de la política cambiaria se centra en los flujos vinculados al comercio de bienes y/o al

manejo de los flujos internacionales de capital; se ignora consistentemente el impacto del tipo de cambio sobre el comercio de servicios.

- Entorno económico: se reconoció que la utilización de servicios modernos está vinculada al grado de competitividad de las industrias usuarias de servicios. En la mayoría de los países el reducido tamaño de los mercados, la alta concentración industrial y la orientación "hacia adentro" de las industrias conspiraban contra el incremento de la competitividad al interior de la industria. Estos resultados fueron contrastados con un estudio realizado bajo el mismo esquema metodológico que se llevó a cabo en la industria de confección italiana. Para el caso italiano se observó un alto grado de utilización para una vasta gama de servicios, muchos de ellos altamente externalizados. También se observó el recurso a formas innovadoras para el suministro de servicios claves ("centros cooperativos de servicios", una amplia utilización de servicios intensivos en información, etc.

En el caso de la fruticultura chilena, éste se caracteriza por un alto grado de modernización, un rápido y continuo proceso de innovación y una mayoritaria orientación hacia los mercados externos. Las investigaciones muestran que en el caso de esta actividad se da una muy amplia utilización de servicios, los que casi en su totalidad son contratados externamente. Estos servicios intervienen tanto en las fases de producción como en las etapas de post-producción y de distribución. Por lo general, las grandes empresas de comercialización internacional son también las grandes proveedoras de servicios. El "menú" de servicios ofrecidos incluye servicios técnicos (control de calidad, manejo de suelos y de frutales) como servicios de financiamiento de capital de trabajo, empaque y conservación, transporte y distribución en los mercados de destino.

En el caso chileno, se observó que existen pocos proveedores independientes de servicios técnicos aunque el número está aumentando. Mayores dificultades se observaron respecto del control de la comercialización en los mercados finales. Allí intervienen recibidores, brokers y cadenas de supermercado que difícilmente podían ser controladas desde el país de origen.

El caso de la fruticultura chilena es particularmente interesante. En primer lugar, subraya la importancia de los servicios en el contexto global del negocio. Los servicios generan alrededor de nueve decimos del valor final

del producto. Segundo, hay un amplio espacio para que el país capte una porción significativa de ese valor. No está claro aún cuanto de esos 9/10 son captados por empresas locales y que parte es apropiada por filiales de empresas de propiedad extranjera. Tercero, el grado de diversificación, y externalización de servicios de esta industria parece ser atípico de la situación de la gran mayoría de los sectores productivos de América Latina, incluso de aquellos sectores orientados preferentemente a la exportación.

III. LOS SERVICIOS Y LAS NUEVAS TECNOLOGIAS

INTRODUCCION

La aplicación de nuevas tecnologías en las industrias de servicios ha provocado profundos cambios estructurales y abierto nuevas oportunidades de empleos en esas actividades. Entre los principales cambios suelen citarse: la creciente desaparición de barreras entre industrias como ha ocurrido en el campo de los servicios financieros; la creación de grandes economías de escala en sectores tales como el transporte, las finanzas y la salud; la progresiva disminución de las separaciones tradicionales entre servicios públicos y privados al hacer que el gobierno recurra al sector privado para la prestación de diversos servicios como mantenimiento, transporte, construcción, contabilidad y otros. Las nuevas tecnologías han permitido también la aparición de un gran número de pequeñas empresas. Estas, mediante la gestión de datos y las comunicaciones pueden alcanzar localizaciones a distancia, atender mercados muy especializados o bien organizarse para compartir información y recursos con empresas más grandes. Por otra parte, también se han generado lo que algunos llaman "economías de ámbito" (economies of scope). A través de ellas, una firma puede no sólo manejar información más compleja, sino también prestar una mayor variedad de servicios y atender una gama cada vez más amplia de clientes, sin incrementos significativos en los costos.

Si bien el término "nuevas tecnologías" se refiere a un conjunto que incluye otras disciplinas (biotecnología, ingeniería genética, química de materiales y aprovechamiento de fuentes energéticas); en este caso, nos preocuparemos fundamentalmente de las tecnologías de la información. Son precisamente éstas las que han revolucionado los servicios y precipitado las transformaciones productivas a las que nos referimos en el capítulo I.

1. Cobertura de las nuevas tecnologías de la información (NTI)

Las fronteras de estas tecnologías son algo difusas. Sin embargo, un autor¹¹ las sitúa "en la confluencia de cuatro tecnologías": las telecomunicaciones, la comunicación audiovisual, la información y la informática. El factor que

provoca la presión de éstas es "la electronización y el uso masivo de circuitos integrados y de otros componentes electrónicos, cuya contrapartida desde el punto de vista lógico es la numerización o digitalización".^{12/}

El efecto combinado de estas tecnologías ha provocado lo que Nova/Minc definen como la explosión de la informática: "las transformaciones de los componentes electrónicos, acompañado por otros progresos espectaculares, han expandido casi al infinito el campo de la informática. Máquinas cada vez más pequeñas, de bajo costo y de alto rendimiento aparecen en el mercado.

Simultáneamente comienzan a desarrollarse redes informáticas que irrigan la empresa, descentralizan la captación de datos y permiten al conjunto de empleados a acceder, en tiempo real, a los archivos y a las posibilidades de tratamiento de datos. Así, desaparecen las diferencias entre grandes y pequeñas máquinas, entre terminales de acceso y centros de procesamiento, a la vez que la frontera aparentemente natural entre material (hardware) y apoyo logístico (software) comienza a desaparecer".^{13/}

Tres desarrollos parecen dibujarse a partir de las nuevas tecnologías.^{14/}

- El surgimiento de unidades de trabajo integradas: Sus características serán: una gran capacidad de cálculo y memoria, el acceso a bancos de conocimientos, (mediante conexiones "en línea") más amplia gama de funciones comunicantes (que incluya la voz, imágenes y textos) y un alto grado de integración.

- El desarrollo de arquitecturas abiertas e inteligentes.^{15/} Se refiere al surgimiento de productos y sistemas localizados a distancia. Dado que toda arquitectura informática contiene puertas de acceso para entrada y salida de datos, se harán necesarios protocolos de acceso que faciliten en vez de entorpecer las interconexiones. Las redes se harán también cada vez más inteligentes al introducir la numerización, el formateo, la impresión, el procesamiento de datos, el correo electrónico, el ruteo, etc. El efecto combinado permitirá, entre otros, desplazar las funciones de conmutación y procesamiento, alterará la estructura de costos de las telecomunicaciones y permitirá una mayor integración de servicios.

- La numerización o digitalización: ella permite la aparición de productos tales como el compact disc (mayor fidelidad y densidad de grabación, largo ciclo de vida y búsqueda selectiva) del cual surge toda una familia de

productos derivados y la comutación electrónica (que reduce el costo de telecomunicaciones y permite integrar servicios de distinta naturaleza), la edición electrónica (que ha generado terminales redaccionales, impresión multtipos y multiformato y composición automática). Tal vez su efecto más importante se registra en los cambios que produce en la economía de producción de la información, generando economías de escalas, disminuyendo los derechos de entrada y canalizando las fronteras informacionales.

Tal como señala el informe de OTA,^{16/} "el cliché" surge fácilmente: la tecnología de la información es a la moderna sociedad industrial lo que el acero fue a las sociedades industriales de fines del siglo XIX y a los automóviles en la primera mitad del siglo XX. Los equipos de computación y el "software", las telecomunicaciones, los procesadores incorporados e invisibles dentro de otros equipos; todos ayudan a procesar inmensos flujos de transacciones, hacen las industrias más productivas, ayudan a volar a los aviones. La lógica incorporada en el "software" le dice a los procesadores qué hacer, mientras los sistemas de telecomunicaciones permiten que, tanto computadores como personas, dialoguen unos con otros a través de miles de millas de distancia.

Lo anterior ha permitido acuñar la expresión "informatización de la sociedad" ^{17/} por medio de la cual se requieren cantidades crecientes de información (en términos de valor económico) tanto para producir bienes y servicios así como para desarrollar productos de información pura.

2. El impacto de las tecnologías de la información en los servicios

Las tecnologías de la "información han tenido un efecto subyacente en toda la actividad económica. Ellas han facilitado y acelerado la división técnica del trabajo y han diseminado la especialización. Cada tarea ha sido desagregada en nuevas subtarear, incrementando las complejidades de la coordinación y la necesidad de compartir e intercambiar información. En el caso particular de los servicios, la computación y las telecomunicaciones han transformado los servicios incrementando su productividad y facilitando su prestación.

En razón de la digitalización de todo tipo de señales, los servicios se han hecho mucho más transportables. El interfase entre computadoras redes de telecomunicaciones: telemática, permite la utilización de grandes redes para transferir, procesar y recapturar información entre puntos muy distantes en el espacio.

Así, se incrementa el uso de autoservicio en terminales a distancia (telebanca) y reducir el costo de la transacción (gasolineras automáticas); se reemplazan servicios por bienes (servicios de revelado por video cámaras), y bienes por servicios (ciertos periódicos son reemplazados por transmisión vía telecomunicaciones) además de que se desarrollan nuevos servicios como el telefax.

Actividades administrativas, logísticas, de comercialización y recolección de información son parte importante de los procesos manufactureros y pueden ser racionalizados internamente o bien organizados en verdaderos "centros de servicios" para abastecer distritos industriales, como es el caso de CITER localizada en Carpi (Modena) o bien el de SPRINT, un sistema de telecomunicaciones integrado para el distrito textil de Prato (Toscana).^{18/}

Rada ^{19/} señala las siguientes consecuencias económicas de la mayor transportabilidad de los servicios:

a) Incremento en la productividad de la producción de servicios

Si bien el tema de la productividad está lejos de resolverse,^{20/} este autor da algunos datos importantes: Servicios que pueden ser operados durante 24 horas en diversas localizaciones, incremento del control sobre actividades muy diversas y dispersas geográficamente, mayor automatización de los trabajos de oficina. Utilizando metodologías tradicionales se estimó por ejemplo que el costo de cheques en cobro será reducido de 29.5% en 1983 a 14.8% en 1992 gracias a las transferencias electrónicas y al uso de cajeros automáticos.

Sin embargo, existe la idea de que los mayores beneficios ocurren en el sistema general de control y gestión más que en la productividad de una tasa en particular. En el caso de American Express, la compañía posee 9 centros principales de procesamiento de información (Estados Unidos y en el exterior), 6 redes mundiales de datos, 70 grandes sistemas de computación y 229 sistemas

pequeños. Dicho sistema global de comunicaciones le permite procesar 300 millones de transacciones anuales de la tarjeta American Express; un total de 250 000 autorizaciones diarias de transacciones (respuesta en cinco segundos promedio); verificación y reemplazo de cheques viajeros que son vendidos a través de 100 000 bancos alrededor del mundo, acceso a los sistemas de reserva y servicios de viajes en 125 países, ejecución de transacciones bancarias internacionales diarias por un monto de US\$10 000 millones, la gestión de US\$56 millones en primas y reclamos de seguros por año; respuesta instantánea para 500 000 mensajeros diarios sobre transacciones en acciones, bonos, materias primas, bonos del tesoro y otros items.^{21/}

Ello explica por qué Salomon Brothers (agente de valores de Nueva York) estima que los grandes bancos americanos gastaron alrededor de \$7 billones en tecnología para la banca electrónica entre 1980 y 1985 y que asignan entre un 11% y un 15% de sus gastos (excluidos intereses) a la automatización de bancos. En 1984 los bancos franceses, por primera vez, gastaron más en informática que en espacio físico, en un equivalente al 15% del gasto (excluidos intereses).^{22/}

b) Mayores transparencias de los mercados

La mayor disponibilidad de información es esencial para incrementar el nivel de competencia, tanto a nivel de las empresas como de los consumidores. El acceso a una información más completa y más actualizada sobre insumos, precios, cualidades, etc., incrementa las opciones y la transparencia de los mercados. Por ejemplo, el sistema Reuter sobre materias primas y mercados accionarios a través de terminales de información opera, en tiempo real en un número de localizaciones en todo el mundo.

Las bases de datos en-línea constituyen un pilar fundamental para la transparencia de los mercados. Se calcula que hacia 1981, casi la mitad de las bases de datos en línea que operaban internacionalmente contenían información comercial y de negocios.

A su vez, la mayor competencia en los mercados nacionales e internacionales ha repercutido en una demanda creciente por el expertizaje especializado incorporado en los servicios al productor. Son precisamente estos últimos los que actúan como interfase entre los avances tecnológicos y la mayor competitividad internacional.^{23/} Las tecnologías de la información

permiten trasladar enormes cantidades de información mediante la interacción de distintas vías de telecomunicaciones lo que no sólo aumenta las opciones hacia los consumidores sino también devienen un medio económico y eficiente para que los productores expongan sus artículos en los mercados.

Algunos cuestionan la mayor transparencia en el sentido de atribuirle efectos indeseados tales como incrementan la volatilidad de ciertos mercados (monedas internacionales, bolsas de valores). Algunos atribuyen a la rapidez en la circulación de informaciones un impacto multiplicador negativo en el crash bursátil del 19 de octubre de 1987, exagerando las reacciones de oferente y demandante y provocando bajas exageradas en los índices de precios de acciones y valores.

Los sistemas SWIFT (servicios financieros), los sistemas de reservaciones y, más recientemente, el EDIFACT (Electronic data interchange for administration, commerce and transport),^{24/} si bien pueden constituirse en una barrera de acceso para aquellas empresas que deseen ingresar al mercado que no pueden acceder a dichos sistemas.

c) Progresiva desaparición de las fronteras entre sectores

El ejemplo más típico es la fusión entre diversas actividades como comercio al detalle, servicios financieros, de turismo, banca personal, seguros, préstamos hipotecarios y de automóviles, etc. Dicha fusión ha sido permitida por la extensión y expansión en las posibilidades de transparencia electrónica de fondos y redes de datos en general. Gracias a su disponibilidad es posible prestar una variedad de servicios conexos que tradicionalmente no era posible prestar. Ello explica en parte una fuerte presión para desraglamentar dichos sectores y permitir que actividades tradicionales de servicios incursionen en la prestación nuevos servicios.

Pero la desaparición de fronteras no ocurre sólo entre actividades de servicios; también se observa el mismo fenómeno entre la producción de bienes y la prestación de servicios. La computación, tradicionalmente productora de hardware percibe una proporción creciente de su cifra de negocios derivada de la preparación y venta de software. Asimismo las industrias de computación y telecomunicaciones se funden en una sola. Aparentemente dicha convergencia sectorial se apoya en las economías de escala que son possibilitadas por una mayor integración vertical y horizontal en ciertas actividades. En muchas de

ellas, la tendencia es hacia la prestación de "paquetes" de bienes y servicios como es el caso de las "sogo-shoshas" japonesas. Estos conglomerados comerciales se han "convertido en verdaderos organizadores y y coordinadores de proyectos para suministrar una multiplicidad de servicios de apoyo, que van desde el financiamiento y supervisión de proyectos, a la adquisición y suministro de equipos y construcción de infraestructura física (por ejemplo, puertos y autopista) hasta la comercialización de recursos extractivos y servicios de consultoría".^{25/}

d) Cambios en las barreras de entradas

Rada ^{26/} distingue dos tipos de situaciones: disminución de barreras y aumento de barreras.

La posibilidad de utilizar las redes de telecomunicaciones permite reducir los costos fijos que demanda la instalación de subsidiarias o la prestación de servicios localizados. Los costos de telecomunicaciones son así absorbidos por sus usuarios, proveedores y clientes del servicio en cuestión y eliminan las exigencias de profundidad física entre la empresa y el consumidor. Todo ello, producto del colapso de las restricciones de tiempo y espacio que suelen caracterizar a muchos servicios.

Sin embargo, cuando se mezclan bienes y servicios suelen surgir considerables barreras para el ingreso de nuevas firmas. La comercialización de "paquetes" de bienes y servicios suele crear mercados cautivos tanto para bienes como para servicios ya que los consumos de unos y otros están fuertemente atados. Tal es el caso de la venta de equipos condicionada por la prestación de servicios de ingeniería o bien de servicios de mantenimiento y reparación, amarrados por "condiciones de garantía" a la venta de un bien.

Una consideración significativa para los países en desarrollo deriva de la escasa participación de éstos en el mercado mundial de servicios e informática, de información electrónica y de telecomunicaciones.^{27/}

En el caso de los servicios de informática,^{28/} Estados Unidos absorbe un 50% del mercado mundial. Si se agregan la CEE y el Japón la participación de los países industrializados supera el 88% (según estimaciones para 1987).

Para los servicios de informaciones,^{29/} Estados Unidos comprende casi un 80% del mercado mundial y en conjunto con la CEE y el Japón dicha participación asciende casi al 100%.

Para servicios de telecomunicaciones,^{30/} la importancia relativa de los Estados Unidos es de 55% y en conjunto con la CEE y Japón ascienden al 87%.

Las razones de tal asimetría son bastante obvias: la producción de "hardware" y "software" requiere de altas inversiones (tanto fijas como en investigación y desarrollo), altos costos operacionales, las economías de escala exigida y la competencia con proveedores existentes.

Un indicador de las debilidades de América Latina en esta materia puede observarse en los flujos de comercio de productos de electrónica, informática y telecomunicaciones de los países de ALADI. De un total de US\$410.8 millones importados en 1985, las importaciones de fuentes extrarregionales (principalmente Estados Unidos, CEE y Japón) representaron un 92% de ese total.^{31/}

El carácter incipiente de estas actividades en la región puede constituirse también en una barrera para la entrada de nuevas empresas latinoamericanas a la producción de ciertos servicios. Cualquier decisión de los proveedores orientada a restringir el acceso a alguno de los servicios de información privaría a las empresas usuarias de su materia prima más fundamental que es precisamente la información.^{32/}

e) Globalización de la prestación de servicios

La mayor transportabilidad de los servicios que han permitido las nuevas tecnologías, es el factor determinante en la creciente importancia que adquieren los servicios en el comercio mundial. El colapso de las limitaciones de tiempo y espacio aumenta progresivamente la transabilidad internacional a los servicios. De acuerdo a datos del FMI dicho comercio alcanzó en 1987 a unos US\$960 000 millones, representando el 43% del comercio de mercancías. Su tasa de expansión entre 1979 y 1987 fue un 60% más alta que la del comercio de bienes. Ello pese al hecho de que se reconoce el general que las estimaciones relativas al comercio de servicios subestiman su real importancia en el comercio mundial.^{33/}

América Latina participa con alrededor de un 5% de ese comercio mundial de servicios y experimentó un déficit de unos US\$10 000 millones en 1980. Este se concentró en los rubros de "Transportes" y "Otros servicios". Este último rubro es el que ha tenido el crecimiento más importante en los últimos años y representa alrededor del 40% del comercio de servicios.^{34/}

De acuerdo a UNCTAD, para que ocurra una transacción internacional de servicios debe ocurrir un desplazamiento transfronterizo de uno o más de los siguientes elementos: i) bienes; ii) capital; iii) personas y iv) información.

Las tecnologías de la información han permitido la interacción directa, a distancia, entre productores y consumidores gracias a los flujos transfronterizos de datos. Estos últimos flujos son a la vez un servicio en sí mismos y un ingrediente esencial en la facilitación de la internacionalización de muchos otros servicios. Gracias a los flujos transfronterizos, los datos pueden sustituir los movimientos de bienes, personas y capital.^{35/} Dicho comercio es posiblemente mucho mayor que las estimaciones actuales, especialmente en razón del fuerte intercambio "intra firma" de tales servicios.

Al parecer el comportamiento de empresas transnacionales en cuanto a localización de sus actividades informacionales, computacionales y decisiones depende no sólo de consideraciones estratégicas sino también en función de franquicias fiscales, acuerdos de doble tributación o disposiciones sobre repatriación y reinversión local de utilidades. Ello se complica aún más en razón de los IPC (Intercompany Selling prices) que suelen variar desde 100% a 10%, respecto de los precios de mercado.^{36/}

Así, los desarrollos de la telemática han enfatizado la importancia de los flujos de información en la prestación de servicios en otros mercados e incrementado el "contenido informático" de los servicios no sólo por el reemplazo de otras formas de prestación internacional sino también al suplementar servicios provistos por otros medios.

Dado que muchas regulaciones nacionales pueden afectar los desplazamiento de los cuatro elementos que facilitan la prestación internacional de servicios, incluso cuando su finalidad específica tenga otras motivaciones (protección del consumidor, seguridad nacional y otros) muchas veces ellas son vistas por los proveedores de servicios como obstáculos para su comercialización internacional. Ello ha dado origen al concepto de "regulación apropiada" en el contexto de la Ronda Uruguay a fin de delimitar claramente los campos de la liberalización progresiva de aquellos vinculados al desmantelamiento de las regulaciones nacionales de servicios.^{37/}

IV. LOS SERVICIOS Y LA COOPERACION REGIONAL

INTRODUCCION

La reflexión sobre las posibilidades de cooperación regional en servicios en América Latina no aparece como una tarea fácil. Todavía tenemos una visión incompleta sobre la situación del sector en cada uno de nuestros países. Es más, las dificultades se acrecientan si se tiene en cuenta que recién se ha comenzado a articular un pensamiento respecto de la inserción de éstos en los procesos de desarrollo (ver capítulo II) y de su verdadera función en los asuntos ligados a la especialización internacional del trabajo.

La CEPAL, a través del Proyecto UNCTAD/PNUD/CEPAL, intentó una primera aproximación a este tema ^{38/} al evaluar los resultados alcanzados en las distintas instancias de cooperación regional y subregional que se iniciaron en el pasado. También se exploraron las nuevas formas de cooperación e integración que están siendo implementadas a través del Acta Unica Europea y que aspiran a estrechar dicha cooperación en la Europa de 1992. Allí se sugirieron pautas generales que podrían orientar los trabajos en esta materia. Otras organizaciones regionales tales como JUNAC, ALADI, SELA, CARICOM, MOCA e INTAL han comprometido recursos importantes en avanzar trabajos en este sentido.

Con todo, las aspiraciones e iniciativas todavía aparecen como desbordadas por las limitaciones que imponen realidades de difícil superación.

1. Las experiencias de SELA, ALADI, JUNAC, MOCA y CARICOM

Los inicios de la cooperación en el SELA se remontan a la creación de instituciones como la Empresa Latinoamericana de Comercialización de Fertilizantes (MULTIFERT), la Red de Información Tecnológica Latinoamericana (RITLA), la Agencia Latinoamericana de Servicios de Información (ALASEI), las Organizaciones Latinoamericanas de Vivienda y Asentamientos Humanos (OLAVI) y el Instituto Latinoamericano de Capacitación Turística (ILCATUR).^{39/}

Posteriormente, la XI Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, (diciembre de 1985), definió prioridades para los trabajos futuros. Estas

deberían centrarse en los sectores de informática y electrónica, sistemas de información sobre oportunidades comerciales, investigación científica y tecnológica, transportes, y servicios de seguro dirigidos al sector agrícola.

A partir de la Decisión N° 221, el Consejo Latinoamericano y de una reunión de expertos en informática y electrónica en Lima, (mayo 1986) surgió el "Programa de cooperación y concertación regional en materia de informática y electrónica". Se definieron seis áreas programáticas: diagnóstico y propuesta básica, desarrollo institucional, cooperación industrial, cooperación científico-tecnológica, concertación regional e información y difusión regional. Para cada uno de esos campos se seleccionaron diversas actividades concretas.^{40/}

Respecto del transporte marítimo, la XI Reunión Ordinaria adoptó la Estrategia Latinoamericana de Transporte Marítimo y creó, la Comisión Latinoamericana de Transporte Marítimo (COLITRAM). La Comisión deberá operar como foro técnico dedicado a estudiar la solución de los problemas del sector y estimular la cooperación y concertación regionales.

El Consejo Latinoamericano también adoptó una estrategia en el campo científico y tecnológico, creando la Comisión Latinoamericana de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (COLCYT), análoga a la del transporte marítimo.

Los sistemas de información sobre oportunidades comerciales fueron objeto de preocupación en la reunión del Consejo Latinoamericano, celebrada en mayo de 1987.

Una lectura detenida del Tratado de Montevideo de 1980, y en particular de su capítulo II, permite constatar que no hay prácticamente ninguna mención explícita a los servicios.^{41/} Aparte de una limitada referencia al turismo, en el artículo 14, el resto de los mecanismos ponen el acento en preferencias de tipo arancelario o en medios de complementación y promoción comercial que claramente tienen como inspiración exclusiva el comercio de bienes físicos.

Sólo el artículo 49 abre la posibilidad de que los países establezcan normas complementarias de política comercial que regulen otras materias. Entre estas últimas se mencionan "la aplicación de restricciones no arancelarias, el régimen de origen, la adopción de cláusulas de salvaguardia, los regímenes de fomento a las exportaciones y el tráfico fronterizo". Dado que el comercio de servicios está afectado casi exclusivamente por restricciones no arancelarias,

podría reconocerse aquí una preocupación por un tema que estará necesariamente vinculado a la cooperación en materia de servicios.

Ello representa un retroceso frente a los elementos que se habían incorporado en el Plan de Acción de la ALALC. Allí se recomendaba prestar especial atención a temas relacionados con los servicios de transporte (aéreo, ferroviario, por carretera), postales y de telecomunicaciones. El mismo plan de acción sugería homogeneizar los regímenes de propiedad intelectual, facilitar la interconexión de servicios básicos, como la energía eléctrica y otorgar facilidades para el tránsito de personas.^{42/}

El Acuerdo de Cartagena --o de Integración Subregional Andina--, fue suscrito el 26 de mayo de 1969, en Bogotá. En febrero de 1973 se adhirió Venezuela, mientras que Chile decidió separarse el 30 de octubre de 1976.^{43/}

Una lectura del Acuerdo deja en evidencia que, salvo algunos temas muy específicos relacionados indirectamente con los servicios (trato al capital y tecnología extrarregionales o los que se vinculan a la integración física en la energía, los transportes y las comunicaciones) no se considera a los servicios como un elemento dinamizante del esfuerzo integrador andino.

Además de los temas específicos que se abordaron en el texto principal y en los artículos sobre capitales extranjeros --artículos 33 y 34--, la Comisión del Acuerdo de Cartagena también adoptó diversas decisiones sobre el tratamiento de las inversiones foráneas y otras referidas a la adquisición de marcas, patentes, licencias y regalías. Entre éstas deben destacarse especialmente las decisiones 24, 37, 37a, 70, 84, 85, 103, 109 y 189.

En el artículo 89 del Capítulo XII se hace un llamado a proponer medidas que faciliten la circulación de capitales que tengan por destino, entre otros, el desarrollo de los servicios.

Lamentablemente, si bien este texto tiene importantes efectos para el sector servicios, no ha habido mayores progresos respecto de la presentación y aprobación de propuestas para su puesta en vigencia. Con excepción de la Decisión 82, que se refiere a la financiación del comercio entre los países miembros y con los de fuera de la subregión, y de la Decisión 40, sobre la creación de un fondo común de reserva, no existen propuestas sobre el resto de los temas abordados.

De toda la legislación mencionada, la Decisión 24 (tratamiento al capital extranjero) es tal vez una de las de mayor importancia en cuanto al desarrollo del sector de los servicios. Su capítulo III reserva al capital nacional, público o privado, la posibilidad de participar en sectores como los "servicios públicos de agua potable, alcantarillados, energía eléctrica y alumbrado, aseo y servicios sanitarios, teléfonos, correos y telecomunicaciones, sector financiero y empresas de transporte interno, publicidad, empresas comerciales de radiodifusión y televisión, periódicos, revistas y comercialización interna de productos".^{44/} Sin embargo, no se han articulado instrumentos análogos en relación con el capital subregional, orientados en particular a facilitar los movimientos de capital y sus flujos conexos --remisión de utilidades-- para las inversiones de origen y destino subregional.

Finalmente, también existen órganos autónomos dentro de la institucionalidad andina que se refieren a aspectos específicos de algunos servicios. Es el caso del Sistema Andino de Información Tecnológica (SAIT), suerte de banco de datos sobre las condiciones de adquisición y utilización de tecnología extrarregional, creado en 1980; el Programa de Televisión Andina; la Asociación de Empresas Estatales de Telecomunicaciones del Grupo Andino (ASETA), y los convenios sectoriales en los campos de la salud pública (Convenio Hipólito Unanue), la educación (Convenio Andrés Bello) y las migraciones laborales (Convenio Simón Rodríguez).

El Tratado General de Integración Económica Centroamericana fue suscrito en Managua, el 13 de diciembre de 1960, por los Gobiernos de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.^{45/} Su antecedente inmediato es el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana, de 1958. Dicho antecedente incluía el fomento a la producción y el intercambio de bienes y servicios entre los países signatarios.

A diferencia de otros acuerdos de integración subregional de América Latina, este Tratado contiene dos capítulos dedicados a actividades de servicios específicas y otros sobre aspectos conexos con el sector. Los sectores aludidos son "Tránsito y transporte" (capítulo IV, artículo 15) y las "Empresas de construcción" (capítulo V, artículo 16). Entre los aspectos conexos está el trato coordinado al capital y la mano de obra subregional

(capítulos VI y IX). Además se mantuvieron vigentes otros tópicos relativos a servicios, que ya se habían incluido en el Tratado de 1958, en particular aquellos referidos a medios de telecomunicaciones y transporte.

Existen instrumentos complementarios que formalizan la cooperación en otros campos de servicios. En educación existen el Consejo Superior Centroamericano Universitario, creado en 1962; la Escuela Superior de Administración Pública de América Central, fundada en 1954; el Convenio Centroamericano Sobre Unificación Básica de la Educación, que data de 1962, y los convenios relativos al reconocimiento mutuo de títulos y certificados académicos. También existe el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial, cuyo objetivo es el de estimular y hacer efectiva la cooperación tripartita de gobiernos, empresas y universidades, en el campo de la investigación y desarrollo tecnológico.^{46/}

El Tratado que establece la Comunidad del Caribe,^{47/} parece ser el más completo en tanto la definición de compromisos en materia de servicios.

El Anexo al Tratado contiene las disposiciones para la creación del Mercado Común del Caribe. Los instrumentos principales del CARICOM relacionados con el sector están contenidos en el capítulo V, cuyo título general es: "Establecimiento, servicios y movimientos de capital".

También existen compromisos significativos en el capítulo VI, sobre "Coordinación de las políticas económicas y de la planificación del desarrollo". En especial, el artículo 42, que se refiere a la conveniencia de armonizar las disposiciones que afectan el establecimiento y operación del Mercado Común en campos tales como: a) compañías; b) marcas registradas; c) patentes; d) diseño y derechos de autor; e) estándares industriales; f) marcas de origen; g) etiquetado de alimentos y fármacos; h) restricciones de cuarentena en plantas y animales; i) prácticas comerciales restrictivas, y j) dumping y subsidios a las exportaciones".

En el capítulo III, sobre coordinación y cooperación funcional, los Estados Miembros se comprometen a cooperar en los campos que se enumeran en el programa acordado y que incluye los siguientes: a) transporte marítimo; b) transporte aéreo; c) servicios meteorológicos y seguros contra huracanes; d) salud; e) asistencia técnica intrarregional; f) acuerdos sobre servicio público intrarregional; g) educación y capacitación; h) radio e información;

i) cultura; j) armonización legal de los estados miembros; k) posición de la mujer en la sociedad caribeña; l) viajes dentro de la región; m) relaciones industriales y administración laboral; n) investigación científica y tecnológica; ñ) seguridad social, y o) otros servicios comunes que determine la Conferencia.

La experiencia caribeña se ha hecho realidad, además, en otros campos como la Universidad de West Indies, la West Indies Shipping Corporation, la línea aérea LIAT, el Sistema Caribeño de Información (CARIS) y el Centro Caribeño de Documentación.

2. La experiencia de la Comunidad Económica Europea

La firma del Tratado de Roma (1957) se reconoció la necesidad de incluir a las actividades de servicios en la experiencia que se iniciaba. En la Parte uno del Tratado, se identificaron los servicios en que se concentraría el esfuerzo integrador.

"la abolición, entre los estados miembros, de los obstáculos al libre movimiento de personas, servicios y capital;

"la adopción de políticas comunes en la esfera del transporte;

"la institución de un sistema que asegure la competencia dentro del mercado común para que ésta no sea distorsionada;

"la creación de un Fondo Social Europeo para mejorar las oportunidades de empleo de los trabajadores y que contribuya a elevar sus condiciones de vida;

y

"el establecimiento de un banco europeo de inversiones que facilite el crecimiento económico de la Comunidad al aportar recursos frescos".

En su parte dos, el Tratado define aspectos de "Política de la Comunidad". En el Título I se concitan las reglas comunes entre las que se destacan las "Reglas de competencia" --capítulo I--, y en particular los artículos 85 y 86 del Tratado, que son aplicables a los servicios del mismo modo que a la producción y distribución de bienes industriales.

a) Disposiciones generales que afectan la internacionalización de los servicios

Más adelante, en las partes dos y tres se da el marco instrumental, institucional y de políticas de los principios que se acaban de mencionar. Estos incluyen la "Libre circulación de personas, servicios y capital", se establecen articulados específicos para "Trabajadores", "Derecho de Establecimiento", "Servicios propiamente tales" y "Capital".

Además, el título IV de la parte dos se refiere al sector de transportes. Cabe hacer notar que sus disposiciones se refieren sólo al transporte por ferrocarril, por carretera y a vías mediterráneas navegables quedando el transporte marítimo y aéreo fuera de la jurisdicción de este Tratado.

El Consejo de Ministros de la Comunidad ha adoptado también diversas decisiones y directivas que se refieren al tratamiento comunitario de sectores determinados. Tal es el caso de las decisiones y directivas sobre el transporte marítimo y aéreo, los seguros, la banca, la bolsa de valores, los servicios profesionales (médicos, enfermeras, dentistas, veterinarios, matronas y abogados), la construcción, hotelería y restaurantes, las agencias de viajes, el otorgamiento de franquicias y la auditoría.

3. El mercado común europeo de servicios

En junio de 1985, la Comisión de las Comunidades Europeas decidió la creación de un mercado común de servicios y se plantean pasos concretos en relación con servicios tradicionales (financieros y transporte), y sobre nuevas tecnologías y servicios.

En opinión de la Comisión, el establecimiento de un mercado común de servicios constituiría una de las condiciones principales para un retorno a la prosperidad económica. La Comisión estima que, a pesar de las disposiciones contenidas en los artículos 59 y 62 del Tratado de Roma, los progresos alcanzados en materia de liberalización de los servicios al interior de la Comunidad son mucho menores que los logrados en el campo del comercio de mercancías.

En sustancia, el trabajo de la Comisión propone lo siguiente:

- Servicios tradicionales

Considera de primera importancia la necesidad de abrir los mercados interfronterizos en los sectores tradicionales, tales como banca, seguros y transporte.

i) Servicios financieros: la liberalización de los servicios financieros, vinculada a la de los movimientos de capital, es un paso fundamental para la integración financiera de la Comunidad y para la ampliación del mercado interno. El acento se pondrá en la libre circulación de productos financieros, la cual se verá, a su vez, facilitada por el desarrollo tecnológico. Se entiende por productos financieros servicios tales como seguros, contrato de ahorro para viviendas, créditos al consumo, participación en esquemas de inversión colectivos. Ello exigirá una coordinación de los reglamentos en asuntos relativos a exigencias de autorización, supervisión financiera y reorganización, además de un reconocimiento mutuo por los Estados Miembros de lo que cada uno hace para salvaguardar los intereses del público.

Dicha armonización estaría guiada por el principio de "control del país sede", por el cual se le asigna la supervisión primordialmente a las autoridades competentes del país de origen. Las del país de destino, en cambio, tendrían tan sólo un rol complementario.

ii) Transporte: brindar servicios de transporte libremente a través de la Comunidad es un objetivo central de las políticas de transporte común. Hay que tener presente que este rubro representa alrededor de 7% del PIB comunitario y, por lo tanto, la liberalización de dicho mercado tendrá importantes consecuencias en la industria y el comercio.

Varias cosas restan por hacer. Entre ellas las más importantes se refieren al transporte aéreo, él que deberá tender a una mayor libertad para prestar servicios entre los Estados Miembros, introduciendo cambios en los sistemas para el establecimiento y aprobación de tarifas, así como en limitar los derechos de los gobiernos para restringir la capacidad y el acceso a los mercados.

- Las nuevas tecnologías y los servicios

Las nuevas tecnologías han permitido la creación y el desarrollo de servicios transables a través de fronteras. Para su mayor efectividad, deben

atender grandes mercados desprovistos de obstáculos. Esta condición se aplica por igual a los servicios audiovisuales, a los de información y procesamiento de datos y a los servicios computarizados de distribución y comercialización.

Para el desenvolvimiento sin obstáculos, de dichos mercados, es esencial disponer de redes de telecomunicaciones adecuadas, basadas en estándares comunes.

En materia de servicios audiovisuales, se procurará el establecimiento de una sola zona de emisión para toda la Comunidad.

La aplicación de nuevas tecnologías de la información está produciendo cambios revolucionarios en el mercado de ese servicio.

Hay que tener presente que la información, se hace cada día más valiosa para las actividades económicas es también, cada vez más, objeto de comercio internacional.

El mercado informático se encuentra apoyado por una serie de programas que están estructurados en las decisiones que el Consejo adoptó el 27 de julio de 1981 y el 27 de noviembre de 1984. Sin embargo, se requiere una estrategia y una política comunes gracias a las cuales puedan desarrollarse reglamentos y condiciones que favorezcan una mayor transparencia. Diversas actividades se verán afectadas por estos desarrollos.

El esquema europeo de comercialización y distribución está experimentando grandes transformaciones tecnológicas. Por ejemplo, el sistema de videotex en casas particulares permitirá colocar los pedidos para la compra de mercancías directamente al productor, revolucionando así los canales de distribución tradicionales. Ello, a su vez, exigirá diseñar nuevas formas de protección al consumidor.

Otro ejemplo es la banca electrónica. Allí se han hecho más dinámicas las transacciones financieras gracias a que hay cada vez un uso más intensivo de la información. Mecanismos tales como tarjetas-memorias y tarjetas en línea están reemplazando aceleradamente los mecanismos más tradicionales del cheque y las tarjetas de crédito. Esto exigirá, que se adopten acuerdos que influyan en la definición de especificaciones técnicas comunes para las máquinas emisoras de los nuevos medios de pago, así como acuerdos entre bancos, intermediarios, productores y consumidores, respecto de la compatibilidad de

los sistemas, las interconexiones de redes, los reglamentos para el usuario y las tasas y gastos de comisiones.

4. Comentarios sobre las experiencias del pasado

En las secciones 1 y 2 de este capítulo se ha hecho un breve recuento de las más importantes experiencias en relación con la cooperación e integración en materia de servicios. Allí se reseñan las principales iniciativas que se han puesto en práctica o intentado poner en práctica y se describen los mecanismos e instrumentos mediante los cuales se buscó hacer efectiva la cooperación en actividades específicas de servicios.

En la sección 1 se sintetizaron las experiencias vividas por América Latina y el Caribe. De dicha revisión quedó en evidencia que los servicios no han constituido una preocupación central para la mayoría de los esfuerzos de integración y cooperación realizados. Sin duda, el foco principal de esos esfuerzos ha recaído fundamentalmente en los sectores productores de mercancías. También se ha avanzado en algunos aspectos relacionados con la integración física. Este último asunto, ciertamente vital para hacer efectiva la cooperación, no sólo en materia de bienes sino también en servicios, ha seguido una evolución bastante desigual, con impulsos muy disímiles en las diferentes épocas y en las distintas subregiones. El resultado es que la región todavía carece de sistemas expeditos de interconexión en sus infraestructuras básicas.

Es posible que esto sea otra manifestación de la tradicional despreocupación por los servicios que han dejado de manifiesto el comercio internacional y las publicaciones sobre el desarrollo. Después de todo, los servicios tampoco están suficientemente explicitados en las propias políticas internas de la mayoría de los países. En relación con su dimensión internacional, también son escasas las disciplinas multilaterales tendientes a someterlos a normas. En todo caso, allí donde existen los servicios se refieren preferentemente a algunas de las ramas tradicionales, como las distintas formas de transporte, más no abarcan aquellos campos más dinámicos, como los servicios de datos, la comercialización internacional, los nuevos

servicios financieros internacionales, los servicios profesionales especializados y otros.

Además, no puede ignorarse que en el seno de los países centrales el panorama es considerablemente diferente. En el plano nacional, las actividades de servicios están bastante más reglamentadas y se benefician de una serie de elementos de apoyo gubernamental que, por lo general, son inexistentes en los países en desarrollo. Ello reflejaría, entre otras cosas, una percepción más acertada del papel que juegan los servicios en el ámbito económico y social de esos países. En el plano internacional, los países desarrollados también han celebrado diversos acuerdos que facilitan los intercambios de servicios entre sí. Esto último se refleja no sólo en los instrumentos generales que se han acordado, como puede ser el Código de Invisibles de la OCDE, sino también en diversos convenios de índole sectorial, respecto del transporte marítimo, como el llamado "paquete de Bruselas", que suscribieron los integrantes de la CEE.

En la sección 2 se examinó con algún detalle la forma en que uno de los bloques principales del mundo industrializado, la Comunidad Económica Europea, había abordado la cuestión de los servicios. Allí quedó de manifiesto la prontitud con que sus miembros se percataron de la importancia económica, política y estratégica de establecer mecanismos concretos para estimular la cooperación e integración de sus actividades de servicios. Tal como se da cuenta en esa sección, el título III del Tratado que estableció la Comunidad Económica Europea consagró un total de 36 artículos a facilitar el libre tránsito de personas, servicios y capitales. Parece oportuno subrayar el hecho de que los acuerdos adoptados en relación con los servicios, están insertos en un mismo grupo con aquellos que facilitan los movimientos de capitales y de personas al interior de la Comunidad. Asimismo, en el Tratado también se estipuló dar prioridad a la cristalización de los acuerdos que abordaran cuestiones relativas a las actividades de servicios que tienen incidencia más directa en la producción de bienes y servicios --"servicios al productor"-- en las economías de los países miembros.

En lo que respecta a las experiencias de cooperación e integración vividas en América Latina y el Caribe, tal vez los que más adelantaron en un tratamiento articulado de los servicios fueron la Comunidad del Caribe (CARICOM) y el Mercado Común Centroamericano (MCC). Con un enfoque similar al

adoptado por los europeos, los países centroamericanos y los del Caribe dejaron claros los campos específicos y las modalidades de cooperación que parecía oportuno poner en práctica.

Tal vez la mayor debilidad de las experiencias latinoamericanas y caribeñas radique en la ausencia de dos elementos principales. En primer lugar, no definieron adecuadamente los mecanismos que pudieran dar lugar a un espacio económico ampliado en el que se desarrollaran, de manera preferente, las actividades nacionales de servicios. Ese espacio ampliado podría lograrse si se establecieran varios mecanismos que facilitarían una mayor movilidad del capital y de la mano de obra proveniente de los países cooperantes en un desarrollo armónico de las infraestructuras básicas, especialmente de la información, de las cuales se nutren diversos servicios. En segundo lugar, la ausencia total, entre los compromisos existentes, de mecanismos y reglas destinados a garantizar un nivel adecuado de competencia al interior de las industrias de los servicios.

La cooperación puede ser una excelente opción para desarrollar y dar dinamismo a actividades que requieran de amplios mercados y reducir así la dependencia de proveedores extrarregionales. Sin embargo, de no mediar compromisos que garanticen un nivel adecuado de competencia, dicha reducción sólo se traducirá en actividades ineficientes y de alto costo. En tal caso, los mayores mercados no generarían mayor eficiencia y menores costos --que surgirían de un adecuado aprovechamiento de las economías de escala-- sino, por el contrario, los servicios se convertirían en generadores de deseconomías externas que perjudicarían el funcionamiento del aparato productivo interno y la competitividad internacional de esos países. En este sentido, es útil retomar por analogía las enseñanzas dejadas por las experiencias de sustitución de importaciones vividas por las economías latinoamericanas. Allí no se cuidaron adecuadamente los aspectos dirigidos a consolidar un nivel de competencia que asegurara el logro de niveles de eficiencia satisfactorios en un plazo prudente. La eficiencia es obviamente más complicada de resolver en los reducidos mercados nacionales, pero es algo cuya superación aparece como más viable en los ámbitos subregional y regional.

5. Acciones recientes y orientaciones prioritarias

Como se señaló más arriba, varios organismos regionales y subregionales han examinado las posibilidades de cooperación en servicios en la región.

Es interesante destacar, en este sentido las acciones emprendidas por la Junta del Acuerdo de Cartagena, las iniciativas que se están promoviendo en ALADI. Respecto de este último organismo cabe tener en cuenta la Resolución 54, en la cual se autoriza a los países a celebrar acuerdos de alcance parcial en materia de servicios. Además, la Resolución 55 promueve la concertación de acuerdos de alcance parcial sobre la industria de la construcción y el Acuerdo 59 está orientada a resolver problemas y obstáculos que entorpezcan la fluidez de las operaciones de transporte en la región. Dentro de ese mismo acuerdo se propone evaluar el convenio del transporte por agua de la ALALC y las posibles modificaciones para su operatividad dentro de la ALADI. Con todo, la mayoría de estas acciones son bastante modestas. Posiblemente una línea de trabajo más fructífera pudiera trabajarse en torno a los aspectos comerciales de la cooperación en servicios.

Para ello pueden identificarse tres objetivos:

Primero, promover una sustitución regional o subregional eficiente de las importaciones de servicios. Las experiencias vividas en materia de sustitución de importación en bienes han dejado importantes lecciones. Tal vez la más significativa destaca la importancia del tamaño de los mercados como elemento esencial para lograr niveles de eficiencia que sean compatibles con los esfuerzos de desarrollo de la economía. Aparentemente, la viabilidad de la sustitución de importaciones descansa en la necesidad de encararlos desde el ámbito regional o subregional, como una manera de obviar los problemas de eficiencia que presentan los mercados nacionales. Ello podría ayudar a reducir los déficit regionales en servicio, y mejoraría el aprovechamiento de los recursos de infraestructura que son necesarios para la prestación de servicios. Los mayores mercados generarían los beneficios asociados con las economías de escala y con una mayor competitividad entre los agentes productivos de la región.

Para muchos servicios el reducido tamaño de los mercados domésticos puede constituir una barrera difícil de franquear para la prestación eficiente de

los mismos. Por ejemplo, el desarrollo de bancos de datos implica no sólo disponer de recursos suficientes en materia de equipamiento informático o adecuados sistemas de telecomunicaciones. También requiere un acceso expedito a nuevas tecnologías y recursos financieros suficientes. La prestación de servicios asociados a dichos bancos, a costos razonables, exige mercados suficientemente amplios como para permitir las economías de escala que disminuyan los costos unitarios de dichos servicios.

Un segundo campo para la cooperación comercial podría estar en un aprovechamiento del poder de compra regional. América Latina realiza un volumen de importaciones de servicios que fluctúa entre los US\$20 000 millones y los US\$30 000 millones. Dicho volumen abre la posibilidad de utilizar el poder de compra para obtener mejores condiciones, tanto en los servicios que son adquiridos desde fuera de la región, como también en el acceso de servicios latinoamericanos en el resto del mundo.

El ejercicio de este poder de negociación se verá más fortalecido en la medida que pueda manejarse en forma concertada un grupo de países. Por ejemplo, la alta dependencia que tiene nuestra región en servicios de transporte marítimo, situación que es común a casi todos nuestros países, podría ser manejada conjuntamente a fin de lograr mejores condiciones en la adquisición de los mismos. Este mismo raciocinio puede servir como elemento negociador para un mejor acceso a otros mercados. La Comunidad Económica Europea por ejemplo opera, como subproducto de la mejor integración del mercado de transporte aéreo comunitario, obtener mejores condiciones de acceso en mercados como el de los Estados Unidos para ese sector.

Un tercer elemento de cooperación en materia comercial puede encontrarse en el potencial para un mayor intercambio intrazonal de servicios. Una manera de comprimir el déficit de servicios que tiene América Latina con el resto del mundo descansa en la posibilidad de incrementar al comercio entre dichos países. Naturalmente que ello dependerá de las posibilidades de complementación que ofrezcan las respectivas ofertas de servicios de los países de la región.

Tres aspectos habría que destacar en relación al comercio intrazonal de servicios. Uno, es examinar las posibilidades de desvío del comercio hacia países de la región. Existen numerosos servicios que hoy día son importados

mayoritariamente desde fuera de la región, y cuyo origen y destino podría volcarse hacia el interior de la misma. El turismo, por ejemplo ha generado importantes déficits en América Latina, especialmente entre los años 1976-1983. De adoptarse políticas concertadas, tal vez los países de la región pudieran desviar una parte significativa de esos recursos hacia el interior de la región. Esto pudiera ser facilitado con la aplicación de diversos instrumentos de promoción. Podrían concebirse mecanismos de pago intrazonal para las actividades de turismo, al estilo del eurocheque utilizado en Europa. Un instrumento de ese tipo reduciría la presión sobre divisas extranjeras ya que podría ser incluido en los acuerdos de compensación de pagos. También pueden pensarse estímulos fiscales como la devolución del impuesto de compra-venta, bonos de gasolina a precios preferenciales y otros.

Un segundo aspecto dentro del incremento del comercio intrazonal de servicios, podría encontrarse en el mejor aprovechamiento de las oportunidades de complementación comercial. La evidencia aunque muy parcial, revela que no todos los países son deficitarios en las mismas agrupaciones de servicios. Pese a que los datos son muy agregados, pueden percibirse posibilidades de complementación comercial entre nuestros países. Mientras algunos son fuertemente deficitarios en transportes, otros logran generar excedentes en las cuentas de viajes o bien "Servicios Privados" u "Otros Servicios". Lograr una mayor complementación comercial podría requerir una mejor utilización de los mecanismos de cooperación para su implementación. Por ejemplo, la formación de consorcios multinacionales en la región puede ser un mecanismo eficaz para lograr un desvío del comercio hacia la región. Un ejemplo interesante lo constituye el consorcio de ingeniería que formaron la Compañía Brasileña de Proyectos y Obras (CBPO), empresa vinculada a la Organización Odebrecht, y las empresas argentinas Techín y Benito Roggio. Este consorcio participará en la construcción de una usina hidroeléctrica de 500 megawatts en Chile, que es un proyecto que cuenta con financiamiento BID. El Consorcio Argentino-Brasileño fue la única empresa latinoamericana que se presentó a esa licitación internacional.

Un tercer aspecto necesario para el incremento del comercio intrazonal de servicios es la reducción de los obstáculos que impiden dicho comercio. Este es un tema que ha sido muy poco explorado. Al parecer existen diversos

obstáculos que entraban dicho comercio en América Latina. Un mejor conocimiento de éstos permitiría un programa de reducción preferencial de los mismos en favor de servicios de origen regional.

Por ejemplo en el caso de cine y televisión, la mayor parte de los países tienen reglamentaciones dirigidas a controlar ese comercio --cuotas de pantalla, aranceles, etc. Una reducción preferencial en favor de películas y programas de origen zonal pudiera favorecer la economía de divisas, a la vez que abrir un interesante mercado, que es un factor esencial para el desarrollo dinámico de esa actividad. Mecanismos análogos pudieran establecerse en servicios tales como la publicidad, los servicios educativos y de salud, la auditoría, los servicios legales, los seguros, el transporte aéreo y otros.

V. SERVICIOS Y RONDA URUGUAY

1. El escenario económico para la Ronda Uruguay

En diciembre de 1986 se lanzó una nueva ronda de negociaciones multilaterales, la Ronda Uruguay. Las iniciativas para lanzarla surgen prácticamente al mismo tiempo que concluye la Ronda Tokyo (1979). Sin embargo, varios elementos nuevos caracterizan el escenario económico mundial. Sintetizarlos puede ayudar a entender mejor el porqué de la agenda de la nueva Ronda.

La década de los ochenta nos presenta algunas características particulares que si bien profundizan algunos rasgos ya evidentes en el pasado también hacen aparecer nuevos elementos que justifican repensar la totalidad del sistema de comercio internacional, sobre bases analíticas radicalmente distintas. Entre dichos rasgos cabe destacar:

a) La continua erosión de los compromisos que sustentaban el sistema de comercio internacional vigente hasta la fecha. Vale decir, tal como lo describían implícitamente los acuerdos emanados de las Rondas anteriores. Dicha erosión se manifiesta del siguiente modo:

- Creciente recurso a las soluciones bilaterales para el tratamiento de los problemas comerciales (por ejemplo: la ley de comercio de Estados Unidos de 1984 y muy especialmente la nueva Ley de Comercio y Competitividad de ese país, de 1988).

- El creciente uso de prácticas comerciales discriminatorias como instrumento de presión económica, comercial y política.

- La creciente utilización de prácticas de comercio administrado, que operan al margen de los compromisos del GATT (por ejemplo: restricciones voluntarias a la exportación, acuerdos de ordenamiento de mercados y otros).

- Formación de grandes bloques comerciales entre las economías más fuertes, los que tienen manifiesta identidad de intereses en diversas materias económicas y políticas. Ejemplos: Acuerdo de Libre Comercio Estados Unidos y Canadá; el Acta Unica de la Europa de 1992; acuerdos comerciales especiales entre Japón y los países del sudeste asiático con la próxima incorporación de la República Popular China a dichos acuerdos; cambios importantes en las relaciones comerciales de los países del COMECON.

b) La prolongada crisis económica global. Dicha crisis ha incidido negativamente en las tasas de crecimiento del producto mundial así como ha restado dinamismo a la expansión del comercio internacional. Los profundos y prolongados desajustes macroeconómicos en la economía de los Estados Unidos, el lento desarrollo de la productividad de sectores claves y la pérdida de competitividad de muchas actividades en ese país, se han sumado a factores tales como la alta volatilidad en los tipos de cambio de las monedas más fuertes. Ello se ha traducido en bajas tasas de crecimiento, alto desempleo y presiones inflacionarias en los países desarrollados. Las repercusiones comerciales (mayor proteccionismo) y financieras (encarecimiento del financiamiento externo vía tipos de interés y menores plazos) ha sumido a los países en desarrollo en una larga y profunda crisis que ha deteriorado sus niveles de vida (por pérdida de producción, ajustes regresivos y altas tasas de desempleo), a la vez que los ha llevado a un sobreendeudamiento externo. Este último --al tornarse irmanejable-- conspira severamente contra la corrección de los problemas estructurales de esos países. Los escasos recursos disponibles para el desarrollo son monopolizados por la necesidad de canalizar los excedentes hacia el servicio de la deuda externa.

c) Los elementos anteriores aparecen conjuntamente, a veces como causa y otras como efecto, con los profundos cambios que están afectando las tecnologías de producción y las estructuras de la producción y del comercio mundial. La irrupción masiva de las llamadas "nuevas tecnologías" (biotecnología, biogenética, fibras ópticas y muy especialmente las tecnologías asociadas a la captación, procesamiento, manejo y distribución de la información) han producido mutaciones fundamentales en los modos de producción. Su característica más aparente es la creciente tendencia a la globalización de la producción; en la cual las empresas transnacionales han evidenciado un dinamismo sin precedentes. Cuatro ingredientes operan en esta nueva función de producción globalizada: el factor capital, que hoy se desplaza con mayor facilidad fuera de las fronteras nacionales, la propiedad intelectual que controla la gestión del conocimiento tecnológico (y que también circula cada vez con mayor fluidez a través de las fronteras nacionales), la mano de obra de alta calificación y la información. Entre estos cuatro ingredientes y la unidad productiva existe una suerte de

interfase que ha tenido un desarrollo espectacular en los últimos 20 años (especialmente en los países desarrollados): estos son los servicios.

Dos observaciones cabe hacer al respecto: uno, las empresas transnacionales son relativamente más "ricas" en cuanto su capacidad de gestión y control de los cuatro ingredientes mencionados. Dos, la creciente importancia de los servicios para otorgar dinamismo, eficiencia y competitividad a los sectores productores de bienes. La mayor disponibilidad y mayor movilidad internacional de dichos ingredientes ha permitido desagregar las distintas etapas de los procesos productivos dando lugar a una nueva especialización del trabajo y a una nueva conformación de la producción y el comercio mundial. La agregación de estos fenómenos ha redundado en una "desmaterialización" creciente de la producción y el comercio. Son precisamente los servicios los responsables de este proceso, convirtiéndose en los principales contribuyentes al PIB de casi todos los países y alcanzando casi las 3/4 partes del producto en economías como la de Estados Unidos. Su aportación es mucho más significativa aún en términos de su capacidad para adicionar valor agregado.

Lo anterior lleva a nuevas modalidades de localización de las unidades productivas en un mundo cada vez más flexible que permite que éstas se desplacen con mayor fluidez. Son entonces los servicios, especialmente los "nuevos servicios" es decir, aquellos que se apoyan en las nuevas tecnologías de la información, los que permiten articular en forma eficiente estas nuevas formas de control y gestión de una producción globalizada. Son también, las empresas transnacionales, propietarias de tecnología, de grandes volúmenes de capital y de amplias redes internacionales de datos, las que están en la mejor posición competitiva para dominar esos mercados, especialmente los de servicios.

Así, las fronteras sectoriales tradicionales: agricultura e industria extractiva, manufactura y servicios comienzan a esfumarse. Hoy se da, paralelamente, una "terciarización" de las actividades productoras de bienes y una "industrialización" de los servicios. El resultado neto es que el grueso del valor agregado mundial se genera en los servicios y no ya en los bienes. Por ende, la propiedad, el control y la gestión de los primeros es

determinante de la ubicación de los países en la nueva división internacional del trabajo.

d) El vínculo moneda-finanzas internacionales y comercio internacional. Hay una relación cada vez más estrecha y evidente entre los asuntos monetarios y financieros y las grandes tendencias en los flujos del comercio internacional. Las políticas macroeconómicas de los grandes países industrializados impactan con mayor velocidad las tasas de interés relativas en los distintos mercados financieros. A su vez, dichas fluctuaciones son responsables de grandes desplazamientos de los activos financieros denominados en las diferentes monedas. Ello impacta el comercio internacional por vía del efecto sin precedentes que dichos cambios tienen en las pariedades relativas de las monedas. Esta creciente "volatilidad" cambiaria acelera los factores del desplazamiento de unidades productivas y el atractivo relativo de los distintos mercados. Estas vinculaciones, de extraordinaria complejidad, operan con mayor intensidad al interior de los bloques económicos mencionados más arriba o bien en las relaciones comerciales y financieras entre dichos bloques. Las regiones en desarrollo, y América Latina en particular, no se insertan positivamente en dichos movimientos sino más bien reciben los efectos adversos de tal volatilidad. Así, los mercados de destino naturales son altamente cambiantes y las condiciones financieras de nuestro endeudamiento externo siguen negativamente los efectos de tasas de interés fluctuantes y de las variaciones en las pariedades cambiarias. Mientras nuestros mercados de generación de divisas están, normalmente, asociados al dólar, el servicio de nuestro financiamiento externo está sometido a los altibajos de monedas e intereses según sea la composición geográfica de nuestros acreedores.

f) Algunos países desarrollados, en particular los Estados Unidos y el Japón, preocupados por la continua erosión del sistema de comercio internacional, por lo prolongado y profundo de la crisis económica internacional y muy conscientes de los cambios que están ocurriendo en las tecnologías de producción y en la estructura del producto y el comercio mundial, se propusieron lanzar una nueva ronda de negociaciones en el seno del GATT. Esta nueva ronda debería corregir y modernizar el conjunto de compromisos comerciales de los países a fin de que respondiera mejor a los intereses de esos países en el nuevo escenario internacional. Dicho

objetivo habría de lograrse --entre otros-- mediante la inclusión de tres nuevos temas que hasta la fecha no habían estado sujetos a la normativa del GATT: servicios, propiedad intelectual e inversiones. Es decir, justamente aquellos factores que estaban en la base misma de la redefinición de la nueva división internacional del trabajo. El resultado fue la Declaración de Punta del Este que lanzó la Ronda Uruguay de negociaciones multilaterales.^{48/} La Parte I de la declaración incluyó, entre otros temas, el de la propiedad intelectual relacionada con el comercio así como el de las inversiones relacionadas con el comercio. La Parte II de la declaración se refiere específicamente a los servicios.

2. La negociación sobre comercio de servicios en la Ronda Uruguay

La negociación sobre servicios en el marco de la Ronda Uruguay debió encarar, desde sus inicios, un intenso debate sobre variados aspectos. Algunos de éstos enfrentaron a los propios países desarrollados entre sí y otros, a los países en desarrollo con los industrializados. El nudo de la controversia puede sintetizarse en dos grandes grupos de problemas que presentaba la negociación: problemas de orden conceptual y problemas derivados de la carencia de estadísticas adecuadas para dicho sector.

Entre los problemas conceptuales inquietaba de preferencia la necesidad de esclarecer en mayor detalle el verdadero vínculo entre servicios y desarrollo. Varios países intuyeron desde muy temprano que existían vínculos muy fuertes entre estos dos asuntos y de que era necesario ahondar en el conocimiento sobre ellos antes de discutir cualquier tipo de compromiso multilateral al respecto. El escenario descrito por algunos países desarrollados, en el que éstos se especializarían en la producción y comercio de servicios mientras los países en desarrollo lo harían en la producción y comercio de bienes, perdió rápidamente credibilidad al conocerse en mayor profundidad las complejas relaciones de complementaridad y no de sustitución que existen entre la producción de bienes y de servicios. Es más, la progresiva evolución hacia la terciarización del producto agregado mundial implicaba que los países en desarrollo habrían de convertirse en una suerte de

gran "maquiladora" de bienes, con los servicios siendo provistos por los países desarrollados. Tal escenario condenaba a los primeros a una situación de dependencia e inequidad cada vez más profunda.

El segundo problema conceptual se refería a la definición misma de comercio internacional de servicios. Resultaba claro que las definiciones convencionales de comercio de bienes, basadas en las teorías clásicas del comercio internacional se hacían inaplicables a una actividad que --por su naturaleza básicamente intangible-- exigía, en la mayoría de los casos, la coincidencia simultánea en el tiempo y en el espacio de proveedores y consumidores (el clásico ejemplo del barbero y su cliente).

Las dificultades conceptuales se reflejaban también en la disponibilidad de información cuantitativa fidedigna respecto de la producción y el comercio de servicios. Las mediciones convencionales registraban que tan sólo un 10% del producto mundial de servicios era transado internacionalmente (contrastado con alrededor de un 50% para la manufactura y la agricultura). Estas mediciones se basaban en el criterio de residencia de los socios comerciales que intercambiaban servicios. Estimaciones posteriores, que utilizaron criterios más amplios para la internacionalización de los servicios, elevaron sustancialmente los cálculos sobre el volumen de servicios transados internacionalmente.

El problema conceptual referido al vínculo entre servicios y desarrollo fue resuelto gracias al acuerdo alcanzado al inicio de la Ronda en el que se estipulaba que el objetivo primordial de la negociación sobre servicios era el de "promover el crecimiento económico de todos los interlocutores comerciales y el desarrollo de los países en desarrollo".

No parece necesario relatar el largo camino hacia una definición adecuada del comercio de servicios. La reunión de "mitad de camino" de la Ronda Uruguay, celebrada en diciembre de 1988 en Montreal, produjo acuerdos sustanciales en esta materia.^{49/} Allí se acordó que el comercio de servicios podrá abarcar las siguientes modalidades de transacción:

a) Movimientos transfronterizos de servicios (por ejemplo CAD-CAM, suministrado a través de fronteras).

b) Movimiento transfronterizo de los consumidores (por ejemplo el turismo); y

c) Movimiento transfronterizo de los factores de producción, cuando tal movimiento sea indispensable para los proveedores (por ejemplo mano de obra de alta especialización en ingeniería y consultoría).

El acuerdo incluyó además la necesidad de examinar las variantes para la internacionalización de servicios a la luz de los siguientes elementos:

- i) Movimiento transfronterizo de los servicios y los pagos.
- ii) Especificidad de objetivos.
- iii) Delimitación de las transacciones.
- iv) Duración limitada.

Si bien el acuerdo consigna que no debería "a priori", excluirse ningún sector del comercio de servicios, las negociaciones deberán incluir sectores de interés para las exportaciones de los países en desarrollo. Se contempla también la posibilidad de excluir sectores, total o parcialmente, en atención a determinadas condiciones predominantes (seguridad nacional, protección del acervo cultural, aspectos estratégicos y otros).

Se convino además que todo concepto, principio y norma que se integrara en el marco multilateral, habrá de examinarse desde el punto de vista de su aplicabilidad y de las consecuencias de su aplicación para los distintos sectores y tipos de transacciones que abarcaría el marco multilateral.

En este contexto se consideró pertinente analizar los siguientes conceptos, principios y normas:

1. Transparencia: Facilitar información respecto de la totalidad de las leyes, reglamentos y directrices administrativas y acuerdos internacionales relativos al sector.
2. Liberalización progresiva: Adopción de normas, modalidades y procedimientos conforme al marco multilateral y respetando los objetivos de las políticas nacionales. Dicha liberalización progresiva deberá tener debidamente en cuenta el grado de desarrollo de los países. Dichas normas deberán también permitir la flexibilidad apropiada para que los países en desarrollo abran menos sectores o liberalicen menos tipos de transacciones o para que aumenten el acceso a sus mercados en forma progresiva dependiendo de su situación en materia de desarrollo.
3. Trato Nacional: Se acordó que este concepto se aplicará tanto a las exportaciones como a los exportadores de servicios (distinto del caso de

bienes en que el trato se otorga al bien y no al productor de éste) e implica otorgar un trato "no menos favorable" que el que se otorga a los servicios a proveedores de servicios nacionales.

4. Nación más favorecida/no discriminación: El marco deberá contener disposiciones que impidan discriminar entre oferentes de distintos países.

5. Acceso a Mercado: Este concepto implica que los servicios extranjeros podrán suministrarse del modo que se prefiera (movimiento transfronterizo de servicios, consumidores y/o factores de producción). De alguna manera es un concepto algo más restringido que el "derecho de establecimiento" que se había adelantado en las fases iniciales de la negociación. No queda claro si en el caso del desplazamiento de factores, estos lo hacen en forma temporal (caso del ingeniero que viaja temporalmente) o en forma permanente (caso del establecimiento de filiales o subsidiadas).

6. Participación creciente de los países en desarrollo: El marco debería promover una mayor participación en el comercio de parte de esos países, fortalecer sus capacidades nacionales y mejorar su eficacia y competitividad. Ello implica, entre otros, mejorar el acceso de los países desarrollados a los canales de distribución y a las redes de información. También se contempla la liberalización autónoma (no recíproca) para mejorar el acceso de las exportaciones de servicios de los países en desarrollo.

7. Salvaguardias y excepciones: Se estudiará la posibilidad de adoptar medidas de este tipo por motivos de balanza de pagos, objetivos de seguridad nacional y política cultural.

8. Situación en materia de reglamentación: Se reconoce el derecho de los países a reglamentar ciertos servicios. En virtud de las asimetrías existentes en esta materia se reconoce el derecho de los países en desarrollo a establecer nuevas reglamentaciones, especialmente en materia de protección a los consumidores y en aplicación de políticas macroeconómicas.

9. Itinerario de los trabajos del Grupo de Negociaciones sobre Servicios (GNS):

Febrero 1989: La Secretaría deberá compilar una lista de referencia de sectores para la negociación.

Mayo 1989: Los participantes son invitados a presentar listas indicativas de los sectores de interés para ellos.

Además se deberá iniciar el proceso de examen de las consecuencias y aplicabilidad de los conceptos, principios y normas en sectores determinados y transacciones específicas. También deberá continuar el examen de las disciplinas e instrumentos internacionales y las cuestiones de definición y estadística.

Fines de 1989: El GNS deberá procurar reunir para esa fecha los elementos para un proyecto que permita la celebración de negociaciones encaminadas a ultimar el marco multilateral, para su entrada en vigor al final de la Ronda Uruguay.

3. Observaciones generales sobre la negociación

Puede afirmarse que los avances de Montreal en materia de servicios son significativos. Los esfuerzos que adelantaron algunos países en desarrollo a fin de que la negociación se planteara en el contexto más amplio del desarrollo, con plena conciencia del tipo de división internacional del trabajo que se perfila ante los nuevos cambios en la economía mundial, han dado algunos frutos importantes.

La forma en que se están encarando los aspectos conceptuales y de principios y normas da pie para pensar que los países en desarrollo podrán proteger mejor sus intereses y para que el marco multilateral se convierta verdaderamente en un instrumento eficaz para promover el desarrollo de esos países. No obstante lo anterior, el trabajo futuro es arduo y exigirá un esfuerzo considerable por parte de los países en desarrollo. Sólo así podrá lograrse el que esas posibilidades se materialicen en las propias negociaciones y en la evolución futura del producto y el comercio internacional.

La forma en que se han introducido los conceptos, principios y normas que induciría el marco multilateral para los servicios abre la posibilidad de que los países de la región se beneficien de un enfoque que podría basarse en los criterios de selectividad y condicionalidad frente a los eventuales compromisos que contraigan en materia de servicios.

Por ejemplo, en relación a la selectividad, ya se ha acordado que los aspectos de definición de comercio de servicios incluyan el transporte

transfronterizo de factores de la producción. Ello abre la posibilidad de otorgar facilidades para el comercio de aquellos servicios intensivos en mano de obra de baja calificación, recurso abundante en los países de la región. Asimismo, la forma en que se entienden ciertos principios y normas permitiría excluir algunos sectores de servicios, de los compromisos de liberalización progresiva en razón de la política de desarrollo. Tal podría ser el caso de parte de los servicios financieros, en países que enfrentan problemas de escasez de capital, inadecuada asignación de recursos y fuga de capitales asociada a problemas de balanza de pagos.

En cuanto a la condicionalidad, se ha reconocido el hecho que los países en desarrollo necesitan fortalecer sus capacidades nacionales en servicios. Por tanto las reglamentaciones nacionales nuevas podrían incluir exigencias de estos países en relación a promover formas de asociación con el proveedor extranjero que garanticen una mayor transferencia de tecnología, así como un mejor acceso a los canales de distribución y de información para los proveedores nacionales de servicios y otras medidas condicionantes que permitan el desarrollo de un sector nacional de servicios dinámico y eficiente.

Con todo, los países de la región aún enfrentan grandes tareas para lograr una efectiva participación en las negociaciones. A modo de ejemplo pueden listarse algunas prioridades inmediatas:

- Respecto de la infraestructura física y humana:

- Priorizar los esfuerzos para la creación de la infraestructura física necesaria (particularmente en telecomunicaciones y procesamiento y manejo de datos) a fin de posibilitar una conexión eficiente entre los usuarios nacionales y las redes internacionales de comercialización y de información.

- Priorizar la formación de cuadros nacionales --con suficiente capacidad de gestión-- para implementar, en las empresas nacionales, las nuevas formas de producción y comercio internacional que han sido descritas más arriba.

- Respecto de las transformaciones productivas:

Utilizar los instrumentos de política económica adecuados (tipo de cambio, tributación, gasto público, política crediticia, etc.) para promover el desarrollo de empresas nacionales de servicios (particularmente al

productor) y la adaptación y aplicación de las nuevas tecnologías de la información en ese campo. Este esfuerzo conlleva explicitar los intereses del país en relación a las nuevas tendencias en materia de inversiones extranjeras, propiedad intelectual y servicios. Estas tres materias están íntimamente vinculadas entre sí y cualquier esfuerzo en relación a transformaciones productivas en el aparato económico doméstico exigirá un planteo coherente y articulado de objetivos, políticas e instrumentos en relación a estos tres aspectos. En dichas políticas debiera prevalecer un criterio de gran pragmatismo. Si bien esos tres ingredientes son determinantes en la generación de valor agregado en una economía, no pueden descuidarse los aspectos de eficiencia y productividad en razón de su efecto multiplicador sobre el desempeño de la economía en su conjunto.

- Respecto de las negociaciones propiamente tales:

Los resultados de Montreal son muy claros en definir las prioridades para el trabajo futuro de las partes negociadoras. De allí que los países deberán completar ciertas tareas en forma expedita:

En primer término, parece urgente que los países de la región identifiquen con claridad aquellos servicios en los cuales pueden tener una fracción importante del comercio mundial. En líneas generales ellos serán servicios intensivos en mano de obra de baja calificación. Por tanto, el ejercicio deberá también explorar las mejores formas de darle una dimensión internacional a esas actividades y procurar remover los obstáculos que actualmente impiden el acceso de dichos servicios a otros mercados (políticas sobre el ingreso de la mano de obra extranjera, prácticas gremiales y de otro orden). También se requerirá identificar nichos con potencial exportador para servicios intensivos en capital o mano de obra calificada. Algunos países han hecho esfuerzos en el área de ingeniería y consultoría así como en servicios de salud y en la exportación de "software". Pero también parecen haber otras posibilidades en actividades menos tradicionales que han tenido un gran deterioro en los últimos años dentro de los países desarrollados. Tal podría ser el caso del transporte aéreo de pasajeros a nivel doméstico y de sus servicios conexos (mantención, "catering" de comidas, servicios de azafatas y otros) o bien en el caso de ciertos seguros (como el seguro automotriz en los Estados Unidos).

En segundo término será necesario comenzar de inmediato los exámenes sobre "la aplicabilidad y las consecuencias de su aplicación" en distintos sectores y tipos de transacciones, tal como se están avanzando en el contexto del GNS. Este ejercicio aparece como complejo y de difícil implementación. Una vía podría ser la evaluación de las consecuencias sectoriales y nacionales que ha provocado la liberalización de algunos sectores de servicios que ha sido practicada por algunos países de la región. Ello permitiría no sólo evaluar el impacto de tales medidas en otros países, sino que también aprovechar mejor esas experiencias para que los países de la región reglamenten esas actividades de tal forma que se "proteja debidamente a los consumidores de esos países" y que la acción de dichos servicios sea "congruente con las políticas macroeconómicas de los mismos".

Notas

1/ F. Prieto, "El sector servicios en América Latina y el Caribe: Peculiaridades de su evolución" (1970-1986), LC/R.625.

2/ GATT. Focus Boletín de Información N° 57, septiembre/octubre 1988.

3/ Véase, Flavia Martinelli, Productive organization and service demand in Italian textile and clothing "districts": a case study. Prepared for UNCTAD Project RLA 87/019, September 1988.

4/ Véase F. Prieto, "Los servicios al productor: un análisis de oferta, demanda y lineamientos de política para su desarrollo". CEPAL, LC/R.672, julio 1988.

5/ En el capítulo III se discute en mayor medida el vínculo entre "servicios y nuevas tecnologías".

6/ Gunter A. Pauli, The Services Infrastructure. Report for UNCTAD, November 1987. (Mimeo).

7/ Juan Rada, Information Technology and Services, January 1986. Mimeo IMI, Geneva.

8/ National Geographic, Vol. 164, N° 3, September 1983.

9/ Véanse los estudios sobre el sector servicios en Argentina, Brasil y México.

10/ Véanse los trabajos de J. Campos, "Los servicios al productor en la industria textil argentina", CEPAL, LC/R.693, octubre 1988; Vivianne Venture Dias, O papel dos servicos na modernizacao de industria textil brasileira, CEPAL, LC/R.698, octubre 1988; Fernando de Mateo, "Los servicios al productor y la industria textil y del vestido en México", LC/R.695, octubre 1988; "Los servicios al productor en la industria chilena de textiles", CEPAL, LC/R.673, julio 1988; y "Los servicios al productor en la industria textil latinoamericana: informe consolidado de cuatro estudios de casos", CEPAL, LC/R.709, noviembre 1988.

11/ Raimundo Beca, "Hacia una concertación multilateral sobre las nuevas tecnologías de la información". CEPAL, mimeo.

12/ R. Beca, op.cit.

13/ Simon Nora/Alain Minc, L'informatisation de la société. La documentation française, Paris 1978.

14/ R. Beca, op.cit.

15/ Clemente Forero, "Informática e Integración Económica". Tercer Mundo Editores, Bogotá 1987.

16/ International Competition in Services. Office of Technology Assessment. Congress of the United States. July 1987.

17/ Nora/Minc, op.cit.

18/ Véase Flavia Martinelli, "Productive organization and service demand in italian textile and clothing "districts": a case study. Report prepared for UNCTAD (Project RLA/87/019). Preliminary version 1988.

19/ Juan Rada, "Information ...", op.cit.

20/ Véase discusión en capítulo II.

21/ Rada, op.cit.

22/ "Wiring Main Street; Banks are getting more Technological", The Economist, March 22, 1986.

23/ Trade and Development Report UNCTAD, 1988, op.cit.

24/ CEPAL, "El significado para América Latina del estandar de las Naciones Unidas sobre el EDIFACT". LC/L.478.

25/ F. J. Prieto, Revista de la CEPAL N° 30, "Los servicios: un vínculo inquietante entre América Latina y la economía mundial", diciembre 1986.

26/ Rada, op.cit.

27/ R. Beca, "El comercio internacional de servicios en el área de informática, información electrónica y telecomunicaciones". CEPAL, LC/R.699.

28/ Entrada de datos, software, procesamiento y tratamiento de datos, redes de transmisión de datos.

29/ Banco de datos, servicios transnacionales, intercambio electrónico de datos (EDI).

30/ Comunicaciones telefónicas, servicios telefráficos, telex, telefax, teletelex, transmisión de datos, redes de valor agregado (VAN).

31/ Clemente Forero "Informática e Integración ...", op.cit.

32/ Caso DRESSNER en Francia en la que la casa matriz de Dallas cortó el acceso a servicios de ingeniería e información a una filial francesa proveedora de equipos para un proyecto de oleoductos en Siberia.

33/ GATT. Focus Boletín de Información N° 57, septiembre/octubre 1980. Parte del incremento registrado en el comercio de servicios podría deberse a mejorar en la reciprocidad de dichos registros.

34/ Estudios e Informes de la CEPAL N° 68, op.cit.

35/ UNCTAD, "Trade and Development Report" 1980, op.cit.

36/ R. Beca, "El comercio internacional ...", CEPAL, LC/R.699, op.cit.

37/ Véase capítulo V.

38/ Véase "Cooperación Latinoamericana en Servicios: Antecedentes y perspectivas". Estudios e Informes de la CEPAL N° 68, Santiago de Chile 1988.

39/ SELA, Los servicios en el marco de la cooperación e integración en América Latina (SP/II-RLA/SERV/DT), N° 1. Caracas, 1986.

40/ SELA, Capítulo 12, abril/junio de 1986.

41/ Tratado de Montevideo de 1980, Integración Latinoamericana, año 4, N° 4, junio de 1980.

42/ SELA, "Los servicios en ...", op.cit.

43/ Véase, "Cooperación Latinoamericana ...", Estudios e Informes N° 68, op.cit.

44/ SELA, "Los servicios en ...", op.cit.

45/ Tratado General de Integración Centroamericana. Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales. Washington, D.C., 1964.

46/ SELA, "Los servicios ...", op.cit.

47/ Treaty Establishing the Caribbean Community. Trinidad and Tobago, Government Printing, 1973.

48/ Véase GATT Focus N° 43, Enero-Febrero 1987.

49/ Véase GATT, Documento MIN.TNC/7(MIN) del 9 de diciembre de 1988.